

# DANIA

Zarys  
systemu  
ustrojowego



Marian Grzybowski

# DANIA

Zarys  
systemu  
ustrojowego

Wydawnictwo  
Uniwersytetu  
Jagiellońskiego

Publikacja dofinansowana przez Uniwersytet Jagielloński ze środków Wydziału Prawa i Administracji oraz Katedry Prawa Ustrojowego Porównawczego

Recenzent

*prof. zw. dr hab. Stanisław Sagan*

Projekt okładki

*Jadwiga Burek*

© Copyright by Marian Grzybowski & Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego  
Wydanie I, Kraków 2017  
All rights reserved

Niniejszy utwór ani żaden jego fragment nie może być reprodukowany, przetwarzany i rozpowszechniany w jakikolwiek sposób za pomocą urządzeń elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających i innych oraz nie może być przechowywany w żadnym systemie informatycznym bez uprzedniej pisemnej zgody Wydawcy.

ISBN 978-83-233-4184-0

ISBN 978-83-233-9540-9 (e-book)



[www.wuj.pl](http://www.wuj.pl)

Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego  
Redakcja: ul. Michałowskiego 9/2, 31-126 Kraków  
tel. 12-663-23-80, 12-663-23-82, tel./fax 12-663-23-83  
Dystrybucja: tel. 12-631-01-97, tel./fax 12-631-01-98  
tel. kom. 506-006-674, e-mail: [sprzedaz@wuj.pl](mailto:sprzedaz@wuj.pl)  
Konto: PEKAO SA, nr 80 1240 4722 1111 0000 4856 3325

## SPIS TREŚCI

Rozdział 1: Państwo, ludność, gospodarka .....	7
1.1. Terytorium i warunki naturalne .....	7
1.2. Ludność.....	10
1.3. Gospodarka .....	13
Rozdział 2: Ewolucja systemu ustrojowego Królestwa Danii .....	17
2.1. Początki państwa duńskiego. Dania w średniowieczu.....	17
2.2. Dania w XV–XVI stuleciu .....	22
2.3. Dania w XVII–XIX wieku – od przedednia wojny północnej do wojen napoleońskich .....	27
2.4. Od traktatu w Kilonii do 1940 r.....	34
2.5. Dania w czasie II wojny światowej i w okresie powojennym (1945–2015).....	48
Rozdział 3: Struktura społeczna – podziały polityczne – system partyjny.....	69
3.1. Rozwój gospodarczy a ewolucja struktury społecznej i zawodowej.....	69
3.2. Duński system partyjny na przełomie XX i XXI stulecia: tendencje rozwojowe	91
Rozdział 4: Prawo i system wyborczy. Formy demokracji bezpośredniej .....	99
4.1. Konstytucyjne zasady prawa wyborczego .....	99
4.2. Podział na okręgi, przebieg wyborów oraz alokacja mandatów.....	104
4.3. Specyfika duńskiego systemu wyborczego i jej konsekwencje. Ustawowa regulacja procesu wyborczego .....	107
4.4. Proces selekcji kandydatów i kampania wyborcza.....	111
4.5. Rezultaty wyborów parlamentarnych w Danii na początku XXI stulecia .....	114
4.6. Formy demokracji bezpośredniej.....	116
Rozdział 5: Folketing – parlament Królestwa Danii .....	119
5.1. Pozycja ustrojowa Folketingu: wyznaczniki prawne (konstytucyjne).....	119
5.2. Stanowienie ustaw .....	122
5.3. Funkcja kontrolna Folketingu.....	125

5.4. Status deputowanych.....	128
5.5. Organy Folketingu.....	130
5.6. Zasady działania Folketingu .....	136
5.7. Tryb stanowienia ustaw przez Folketing – zagadnienia proceduralne.....	138
5.8. Postępowania szczególne w Folketingu: stanowienie budżetu, zmiany w konstytucji .....	143
5.9. Aparat pomocniczy Folketingu .....	145
Rozdział 6: Pozycja ustrojowa i kompetencje monarchy .....	147
6.1. Duńskie tradycje monarchiczne .....	147
6.2. Pozycja ustrojowa i uprawnienia królowej (króla) Danii.....	151
Rozdział 7: Rząd i administracja rządowa .....	155
7.1. Ewolucja pozycji ustrojowej rządu (Rady Państwowej) w Królestwie Danii....	155
7.2. Tworzenie rządu i pozycja polityczno-ustrojowa członków rządu w świetle ustawy zasadniczej z 5 czerwca 1953 r. ....	157
7.3. Zasady funkcjonowania rządu Królestwa Danii. Odpowiedzialność rządu i jego członków .....	159
Rozdział 8: Władza sądownicza .....	165
8.1. Konstytucyjne ramy i zasady funkcjonowania sądów w Królestwie Danii.....	165
8.2. System sądów w Królestwie Danii.....	167
Rozdział 9: Wolności i prawa jednostki.....	173
9.1. Konstytucyjny system wolności i praw jednostki.....	173
9.2. Instytucjonalne i proceduralne gwarancje ochrony wolności i praw jednostki	176
Rozdział 10: Podział administracyjny. Władza lokalna i regionalna.....	179
10.1. Podział administracyjny Królestwa Danii.....	179
10.2. Organy samorządu i administracji w gminach oraz w regionach.....	181
Rozdział 11: Grenlandia i Wyspy Owcze .....	187
11.1. Związki Grenlandii z Danią i jej status prawnoustrojowy (do 2009 r.).....	187
11.2. Ustrój Grenlandii po uzyskaniu autonomii .....	190
11.3. Wyspy Owcze (Færøerne, Føyorar) .....	196
Uwagi końcowe.....	199
Summary .....	203
Literatura .....	207
Spis tabel.....	213
Spis rycin i schematów.....	213
Skorowidz przedmiotowy.....	215
Indeks osób .....	221

# ROZDZIAŁ 1

## PAŃSTWO, LUDNOŚĆ, GOSPODARKA

### 1.1. TERYTORIUM I WARUNKI NATURALNE

Królestwo Danii (Kongeriget Danmark) należy do grupy państw nordyckich. Położone na Półwyspie Jutlandzkim oraz otaczających go wyspach<sup>1</sup> zajmuje obszar 43 069 km<sup>2</sup>. Od zachodu Danię oblewa Morze Północne, od północnego wschodu – wody cieśniny Skagerrak. Cieśniny Kattegat i Sund oddzielają terytorium tego kraju od Królestwa Szwecji (most łączy lotnisko Kastrup w Kopenhadze ze szwedzkim Malmö i terytorium szwedzkiego okręgu Skania). Wschodnie wybrzeża Półwyspu Jutlandzkiego oraz wysp duńskich (w tym Fionii i Zelandii) są położone nad Bałtykiem. Wyspa Bornholm stanowi najbardziej wysunięty na wschód okręg, bliższy wybrzeżom Szwecji i Polski niż stołecznej Kopenhadze. Na Półwyspie Jutlandzkim Królestwo Danii graniczy z Niemcami; granica ta (o długości 67,6 km) jest jego jedyną lądową granicą. Państwo ma ściśle związki z morzem dzięki położeniu geograficznemu, tradycjom oraz ekonomii. Prawie połowę terytorium stanowią wyspy.

Z Królestwem Danii powiązane są dwa terytoria korzystające z szerokiej autonomii: Wyspy Owcze (Færøerne) oraz Grenlandia (Grønland), największa obszarowo wyspa świata<sup>2</sup>. Oba terytoria mają reprezentację (po dwóch deputowanych) w duńskim parlamencie – Folketingu. Cechuje je nadto wspólnota polityki obronnej, systemu monetarno-bankowego oraz kierunków polityki zagranicznej (przy rosnących aspiracjach niepodległościowych). Posiadają natomiast własne rządy, instytucje kulturalne i oświatowe. O odrębności gospodarczej świadczy dodatkowo okoliczność, że nie są dotychczas objęte ramami Unii Europejskiej.

Dania jest krajem nizinnym. Krajobraz urozmaicają morenowe wzgórza, piaszczyste sandry oraz liczne (jakkolwiek raczej niewielkie) rynnowe jeziora polodowcowe. O rolniczym charakterze gospodarki przesądza to, że blisko trzy czwarte powierzchni

---

<sup>1</sup> Do Królestwa Danii należy łącznie 406 wysp, z czego 391 stale zamieszkanym. Por. A. Szyma, R. Łazarz, P. Ostrowski, B. Sadulski, *Dania*, Bielsko-Biała 2014, s. 26.

<sup>2</sup> Wyspy Owcze zajmują 1399 km<sup>2</sup>, a Grenlandia – 2 175 680 km<sup>2</sup>.

kraju stanowią tereny uprawne<sup>3</sup>. Lasy, intensywnie przetrzebione (w związku z zapotrzebowaniem na drewno) w pierwszej połowie XIX stulecia, zajmują obecnie blisko 11% powierzchni kraju. Część z nich to naturalne lasy iglaste (sosnowe i świerkowo-jodłowe). Lasy liściaste (dębowe i dębowo-bukowe) w większości zostały nasadzone. Znaczną część terenów uprawnych stanowią łąki i pastwiska (będące przeważnie obszarami intensywnej gospodarki hodowlanej). Wśród nieużytków przeważają wrzosowiska oraz bagna i torfowiska.

Część lądowa (kontynentalna) – Jutlandia – jest najbardziej zróżnicowana pod względem ukształtowania terenu. Znaczną część Jutlandii pokrywają wzgórza morenowe. Na Półwyspie Jutlandzkim najwyższe wzniesienie to wzgórze Yding Skovhøj (173 m n.p.m.). Znajduje się tam również popularny wśród turystów punkt widokowy Himmelbjerget (147 m).

W grupie zamieszkałych i zagospodarowanych wysp duńskich największa jest Zelandia (o powierzchni ponad 7 tys. km<sup>2</sup>). To obszar intensywnej hodowli (zwłaszcza na południu) oraz upraw rolniczych. Znaczną część wyspy, głównie na północy, zajmują lasy. Na terenie Zelandii znajduje się też stołeczna, ponadmilionowa aglomeracja kopenhaska.

Pomiędzy Zelandią a Jutlandią położona jest druga co do wielkości wyspa Danii – Fionia, stanowiąca obszar intensywnej uprawy roli oraz przetwórstwa rolno-spożywczego. Zagospodarowane rolniczo zostały także tereny przybrzeżne.

Trzecia co do wielkości wyspa Danii – Lolland (Lolandia) – leży na południe od Zelandii (od której oddziela ją Zatoka Vordingborska). Od wyspy Falster oddziela Lolland cieśnina Guldborgsund, od wyspy Langeland – cieśnina Belt, od wyspy Fehmarn – Fehmarn Belt. Lolland ma 1243 km<sup>2</sup>; największe miasto to Nakskov (14 tys. mieszkańców). Wyspa jest wyraźnie nizinna. Stanowi intensywnie zagospodarowany obszar upraw pszenicy i buraków cukrowych; słynie także z rybołówstwa na Bałtyku<sup>4</sup>. W latach 1871–1914 była obszarem masowej emigracji zarobkowej z ziem polskich. Połączona obecnie tunelem drogowym z wyspą Falster oraz przeprawami promowymi z wyspami Langeland i Fehmarn, Lolandia jest częścią okręgu administracyjnego (*amt*) Zelandii. Jej zaludnienie wykazuje tendencję spadkową (w 1945 r. zamieszkiwało ją ponad 87 tys. mieszkańców, w 2014 r. – 66 tys.).

Falster, kolejna po Bornholmie pod względem obszaru wyspa Danii, leży pomiędzy Zelandią i Lolandią; z obiema wyspami łączy ją mosty. Jest na niej usytuowany najdalej na południe wysunięty punkt Danii – Hestehoved (Głowa Konia). Obszar Falsteru to 514 km<sup>2</sup>; największym ośrodkiem miejskim jest tu Nykøbing Falster (17 tys. mieszkańców). Administracyjnie Falster należał do niedawna (2007) do okręgu Storstrøm Amt. Podobnie jak sąsiednie wyspy zalicza się do terenów intensywnie zagospodarowanych rolniczo; przeważa uprawa buraków cukrowych, pszenicy

<sup>3</sup> B. Piotrowski, *Skandynawia powojenna. W cieniu państwa opiekuńczego 1944–1975*, Poznań 2015, s. 74–76, 175–178.

<sup>4</sup> W. Walczak, *Dania*, Warszawa 2012, s. 17 i n.



i jęczmienia<sup>5</sup>. Również tutaj można zaobserwować tendencję spadkową zaludnienia (z 47 tys. w 1955 r. do ok. 43 tys. w 2014 r.).

Najdalej na wschód wysuniętą dużą wyspą Królestwa Danii pozostaje Bornholm (588,5 km<sup>2</sup>) zamieszkały przez ok. 42 tys. stałych mieszkańców. Wyspa oddalona jest o 135 km od najbliższego odcinka wybrzeży Danii (*Møns Klint*), 82 km od wybrzeża Niemiec, 100 km od wybrzeża Polski i tylko 37 km od najbliższego punktu wybrzeża Szwecji (od którego oddziela ją Cieśnina Bornholmska). W odległości 18 km na wschód od wybrzeży Bornholmu rozciąga się liczący 6 wysepek archipelag Ertholmene (Wysp Groszkowych). Powierzchnię Bornholmu cechuje zróżnicowana rzeźba terenu. Wybrzeża wschodnie, północne i zachodnie są pokryte skalistymi klifami (do 80 m wysokości), wybrzeża południowe mają formę rozległych, piaszczystych plaż. Na północy i w części środkowej wyspy przeważają morenowe wzgórza (najwyższe wzniesienie – Rytterknægten ma 162 m n.p.m.), a na południu – niziny i piaszczyste wydmy. Od czasów reformy administracyjnej z 2007 r. Bornholm stanowi odrębną gminę regionalną – Bornholm Regionskommune. Dwie zamieszkane wysepki archipelagu Ertholmene – Christiansø i Fredriksø – stanowią odrębne jednostki administracyjne, ze względów strategiczno-obronnych podporządkowane bezpośrednio ministerstwu obrony.

Istotną część Królestwa Danii (siedem z trzynastu okręgów przed reformą administracyjną przeprowadzoną w 2007 r.) stanowi obszar położony na Półwyspie Jutlandzkim (*Jylland, Jütland*). Półwysp dzieli akweny Morza Bałtyckiego i Morza Północnego; powierzchnia należąca do Danii to 40 tys. km<sup>2</sup> (południowa część Półwyspu Jutlandzkiego należy do Niemiec).

Półwysp jest urozmaicony geograficznie i krajobrazowo. Część wschodnią pokrywają wzgórza morenowe przechodzące ku zachodowi w równiny. W części północnej są piaszczyste wydmy i plaże (tu znajdują się znane kąpieliska morskie: Skagen, Hirtshals, Saeby, Fredrikshavn, Nykøbing Mors czy Billund (wraz z parkiem rozrywki Legoland). Na terenie półwyspu znajdują się Pojezierze Silkeborgskie (pochodzenia polodowcowego) oraz najwyższe wzgórza Danii: Yding Skovhøj (173 m n.p.m.), Ejer Bavnehøj (171 m) oraz Himmelbjerget (147 m n.p.m.).

Do Danii należy blisko 70% powierzchni Półwyspu Jutlandzkiego, a pozostałe 30% (Szlewizk-Holsztyn) – do Republiki Federalnej Niemiec, aczkolwiek mieszkają tam również Duńczycy<sup>6</sup>. Obecnie na terenie Jutlandii funkcjonują trzy (spośród pięciu) regionów Danii: Jutlandia Północna (*Nordjylland*), Jutlandia Środkowa (*Midjylland*) oraz Jutlandia Południowa (*Sydjylland*). Na terenie Jutlandii znajdują się ważne ośrodki miejskie: drugie co do wielkości miasto Danii – Aarhus, nadto: Aalborg, Esbjerg, Kolding, Randers, Vejle oraz Horsens.

Przedłużenie Półwyspu Jutlandzkiego stanowią oddzielone od niego wodami Limfjord wyspy Vendsyssel oraz Thy. Są one zbliżone pod względem rzeźby terenu i zagospodarowania do Jutlandii i uznawane za część składową tego regionu bez względu na warunki naturalne.

<sup>5</sup> G. Szelągowska, *Dania*, Warszawa 2010, s. 67–75.

<sup>6</sup> Historycznie prowincje Szlezwik i Holsztyn były przedmiotem sporów, a nawet konfliktów zbrojnych między Danią a Niemcami i przechodziły z rąk do rąk.

Oddziaływanie Prądu Zatokowego, brak wzniesień oraz nadmorskie położenie sprawiają, że klimat Danii jest znacznie łagodniejszy niż na terenach europejskich o zbliżonej szerokości geograficznej. Przeważają wiatry z zachodu i południowego zachodu, znad Atlantyku i Morza Północnego, mające wpływ na wysoki poziom opadów (600–800 mm), zwłaszcza w zachodniej i południowo-zachodniej Jutlandii. Najniższe temperatury występują w lutym (średnia ok. 0°C), najwyższe – w lipcu. Od czerwca do początku września z reguły utrzymuje się stabilna temperatura przy dużym nasłonecznieniu (najwyższym na Bornholmie).

## 1.2. LUDNOŚĆ

Królestwo Danii zamieszkuje blisko 5,58 mln mieszkańców (dane z 2015 r.). Ludność kraju jest w znacznym stopniu homogeniczna narodowościowo. Blisko 92% stanowią rdzenni Duńczycy. Pozostali mieszkańcy to Niemcy (głównie na południu Jutlandii), Norwegowie i Szwedzi (na północy) oraz ludność napływowa (głównie imigranci zarobkowi i uchodźcy): Turcy, Irańczycy, obywatele państw byłej Jugosławii. Polacy zamieszkują głównie w aglomeracji kopenhaskiej, a także na wyspach Falster, Lolland i Langeland.

Dania jest krajem bardzo złaicyzowanym; regularnie praktykuje zaledwie kilka procent jej mieszkańców. Pod względem wyznaniowym zdecydowanie dominują protestanci (ok. 80,1%)<sup>7</sup>. W grupie mniejszości wyznaniowych najliczniej reprezentowani są katolicy (ok. 1%) i wyznawcy judaizmu (0,1%), a wśród imigrantów – wyznawcy islamu. Blisko 7% mieszkańców Danii deklaruje bezwyznaniowość.

Przyrost naturalny jest bardzo niski, okresowo – nawet ujemny (0,7‰ w 2006 r.). Powolny wzrost liczby ludności to głównie następstwo imigracji, przede wszystkim zarobkowej. Populację Danii cechuje znaczny odsetek ludzi w podeszłym (poprodukcyjnym) wieku (15,2% w wieku 65 lat i powyżej) i relatywnie niski dzieci do 15 roku życia (18,7%). Średnia długość życia jest – podobnie jak w innych państwach nordyckich – znaczna; sięga 77,9 lat dla mężczyzn oraz 81,9 lat dla kobiet.

Gęstość zaludnienia – przy średniej ogólnokrajowej 130,5 osoby na km<sup>2</sup> – jest zróżnicowana. Najgęściej zaludnionym obszarem pozostaje aglomeracja stołecznej Kopenhagi (na Zelandii). Gęsto zaludnione są wyspy Fionia i Falster, nadto – południowo-wschodnie wybrzeże Jutlandii (81,5 os./km<sup>2</sup>; zachód Jutlandii należy do słabiej zaludnionych).

Pod koniec XX stulecia Dania poczęła z wolna tracić cechy państwa homogenicznego pod względem struktury narodowościowej. Już w 2013 r. 10,7% mieszkańców było potomkami imigrantów lub pochodziło ze związków mieszanych. Wśród imi-

<sup>7</sup> 79,1% protestantów należy do Duńskiego Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego (tzw. *Den Danske Folkekirke* – kościół narodowy), 1% – do innych związków wyznaniowych protestanckich.

grantów największe grupy tworzą: Turcy (ok. 61 tys.), Polacy (34 tys.) i Niemcy (32 tys.)<sup>8</sup>. Przy niskim, wręcz ujemnym przyroście naturalnym podstawowym czynnikiem wzrostu liczby ludności stała się imigracja (głównie zarobkowa) z krajów obcych (przeważnie pozaeuropejskich) i wyższy przyrost naturalny w grupie imigrantów. Nastąpiła zatem istotna zmiana tendencji dominujących w okresie pierwszego powojennego dwudziestolecia (1945–1966), kiedy dominantą był znacznie wyższy przyrost naturalny i śladowy wymiar imigracji<sup>9</sup>.

Istotną cechą sytuacji demograficznej Danii jest daleko posunięte zrównanie statusu kobiet i mężczyzn. Dotyczy to w szczególności sytuacji na duńskim rynku pracy. Na ok. 3,3 mln zatrudnionych zawodowo przypada ok. 1,5 mln kobiet i 1,8 mln mężczyzn (przy ok. 80 tys. bezrobotnych obu płci).

W ostatnim ćwierćwieczu XX stulecia i w pierwszym piętnastolecu XXI Danie cechował postępujący – wspomniany już – proces starzenia społeczeństwa. Liczba osób powyżej 65 roku życia (tj. granicy wieku emerytalnego) wzrosła do 15,1% i wykazuje trwałą tendencję wzrostową. Odsetek dzieci i uczącej się młodzieży sięga 18,8%, co stanowi relatywnie niski wskaźnik (mimo odnotowanej, poczynającej się od 2005 r., niewielkiej tendencji wzrostowej, jeśli chodzi o liczbę urodzeń)<sup>10</sup>.

Inną charakterystyczną cechą społeczeństwa duńskiego (poza środowiskami emigracji zarobkowej) okazuje się korzystniejszy wskaźnik wykształcenia wśród kobiet, zwłaszcza młodszego i średniego pokolenia, w zestawieniu z porównywalnymi kategoriami wiekowymi wśród mężczyzn. Mężczyźni w wyższym stopniu preferują przy tym wykształcenie zawodowe (zwłaszcza techniczne), kobiety natomiast ogólne, humanistyczne i ekonomiczne.

W wyniku świadomej polityki władz państwowych oraz nacisku organizacji kobiecych spłaszczeniu uległy różnice między średnim poziomem zarobków kobiet i mężczyzn zatrudnionych na porównywalnych stanowiskach zawodowych. Obecnie (w 2015 r.) średnia zarobków kobiet sięga pułapu 93% zarobków mężczyzn w sektorze państwowym, 84–85% w sektorze komunalnym i 79% w sektorze prywatnym<sup>11</sup>.

Danię, podobnie jak inne wysoko rozwinięte kraje doby „postindustrialnej”, cechuje przewaga zatrudnionych w „trzecim sektorze”: handlu, usługach i administracji. Pracuje tam obecnie (w 2015 r.) blisko 75% ogółu zatrudnionych, podczas gdy w przemyśle i budownictwie – ponad 19%, a w wysoko wydajnym i doposażonym technicznie rolnictwie – niespełna 5% ogółu czynnych zawodowo.

Przeobrażenia struktury zawodowej mają bezpośredni wpływ na strukturę osiedleńczą. Do historii przechodzi „Dania agrarna” – kraj zadbanych wsi i małych miast. Procesy urbanizacji spowodowały wzrost liczby mieszkańców ośrodków miejskich – do poziomu 85% ogółu ludności (po 2010 r.). Urbanizację obrazuje zestawienie dotyczące największych miast duńskich w drugiej dekadzie XXI stulecia.

<sup>8</sup> M. Szyma, R. Łazarz, P. Ostrowski, B. Sadulski, dz. cyt., s. 29.

<sup>9</sup> G. Szelałowska, *Dania*, s. 339.

<sup>10</sup> K. Rasmussen, *Den danske stamme, en befolkningshistorie*, København 2008, s. 106–107.

<sup>11</sup> Dane za Duńskim Urzędem Statystycznym: <http://dst.dle/sotes/kv19> (dostęp: 10 grudnia 2015).

Tabela 1. Największe miasta w Danii według liczebności mieszkańców (stan na 1 stycznia 2015 r.)

Lp.	Miasto	Ludność	Lp.	Miasto	Ludność	Lp.	Miasto	Ludność
1.	Kopenhaga (København)	549 050	26.	Rødovre	36 692	51.	Skanderborg	18 347
2.	Aarhus	252 213	27.	Køge	35 295	52.	Nyborg	16 577
3.	Odense	168 798	28.	Holstebro	34 378	53.	Nykøbing Falster	16 394
4.	Aalborg	104 885	29.	Brøndby	33 886	54.	Kalundborg	16 303
5.	Frederiksberg	100 215	30.	Taastrup	32 719	55.	Lillerød	15 795
6.	Gentofte	72 814	31.	Slagelse	32 133	56.	Aabenraa	15 744
7.	Esbjerg	71 579	32.	Hillerød	30 570	57.	Frederikssund	15 602
8.	Charlottenlund	68 913	33.	Albertslund	27 591	58.	Solrød Strand	15 159
9.	Gladsaxe	65 303	34.	Sønderborg	27 304	59.	Middelfart	14 762
10.	Randers	61 121	35.	Holbæk	27 195	60.	Korsør	14 538
11.	Kolding	57 540	36.	Svendborg	26 897	61.	Grenaa	14 206
12.	Horsens	54 450	37.	Herlev	26 538	62.	Vallensbæk	13 992
13.	Kongens Lyngby	52 895	38.	Hjørring	24 867	63.	Rønne	13 887
14.	Vejle	51 804	39.	Hørsholm	23 784	64.	Varde	13 416
15.	Hvidovre	50 502	40.	Frederikshavn	23 295	65.	Nakskov	13 332
16.	Roskilde	47 828	41.	Nørresundby	21 671	66.	Thisted	13 138
17.	Herning	46 873	42.	Glostrup	21 563	67.	Værløse	12 842
18.	Helsingør	46 300	43.	Ringsted	21 412	68.	Frederiksværk	12 191
19.	Silkeborg	42 807	44.	Haderslev	21 396	69.	Brønderslev	11 895
20.	Næstved	41 857	45.	Ølstykke	20 984	70.	Hobro	11 710
21.	Greve Strand	40 901	46.	Skive	20 562	71.	Dragør	11 683
22.	Kastrup	40 016	47.	Birkerød	19 888	72.	Odder	11 355
23.	Fredericia	39 797	48.	Holte	19 297	73.	Hedehusene	11 345
24.	Ballerup	38 893	49.	Ishøj	19 193	74.	Haslev	11 201
25.	Viborg	37 635	50.	Farum	18 422	75.	Struer	10 544

Źródło: dane ze strony [https://pl.wikipedia.org/wiki/Miasta\\_Danii](https://pl.wikipedia.org/wiki/Miasta_Danii).

Duńczycy cechują się silnie rozwiniętym poczuciem przynależności narodowej (czego przejawem jest wywieszanie flagi państwowej nie tylko podczas świąt narodowych, ale także uroczystości rodzinnych). Wyróżniają się ponadto wysoką tolerancją religijną i obyczajową (choć w obliczu masowego napływu imigrantów zintensyfikowały się odczucia niechęci wobec „obcych”). Duńskie prawodawstwo zalegalizowało aborcję i pornografię (z wyjątkiem dziecięcej); od 1989 r. – jako pierwsze w Europie – umożliwiło zawieranie małżeństw homoseksualnych.

Wyrazem rozwiniętego solidaryzmu społecznego jest akceptacja wysokich wydatków na zabezpieczenie i opiekę społeczną przy dużych (choć niekiedy kwestionowanych<sup>12</sup>) obciążeniach podatkowych.

### 1.3. GOSPODARKA

Dania jest nowoczesnym krajem przemysłowo-rolniczym z rozwiniętą zróżnicowaną sferą usług i handlu, także zagranicznego<sup>13</sup>.

Zasoby surowcowe są relatywnie jednorodne i obejmują złoża ropy naftowej oraz gazu ziemnego na przyległych obszarach dna Morza Północnego, zasoby węgla brunatnego i torfu (także na Bornholmie), nadto złoża kamienia budowlanego, kredy i piasku oraz glin, przydatnych przy produkcji materiałów budowlanych, szkła i ceramiki. Pod względem energetycznym własne zasoby ropy i gazu pokrywają zapotrzebowanie duńskiej gospodarki i gospodarstw domowych. Rodzime zasoby mineralne zaspokajają oczekiwania przemysłu materiałów budowlanych, a także – części przemysłu chemicznego. Dania, opierając się zarówno na surowcach importowanych, jak i na zasobach rodzimych, rozwinęła przemysł chemiczny (w tym produkcję nawozów sztucznych oraz środków ochrony roślin). Miejscowe zasoby pozyskiwanego drewna zaspokajają blisko jedną trzecią zapotrzebowania w przemyśle materiałów budowlanych, a także przemysłu meblarskiego i celulozowo-papierniczego<sup>14</sup>.

Ważną gałąź przemysłu stanowi przetwórstwo rolno-spożywcze, nastawione zarówno na zaspokojenie potrzeb rynku wewnętrznego (ok. jedna trzecia produkcji), jak i na eksport. Szczególnie rozwinięte jest przetwórstwo mięsa, nabiału, a także ryb i owoców morza oraz warzyw i owoców. Przemysł duński dostarcza ok. 26% PKB i angażuje blisko 21% siły roboczej. Przeważają gałęzie cechujące się dużym wkładem myśli technicznej i naukowej<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> B. Piotrowski pisał nawet o „kryzysie duńskiego państwa opiekuńczego”. Por. B. Piotrowski, *Skandynawia współczesna. W poszukiwaniu nowych dróg rozwoju*, Poznań 2014, s. 145–147.

<sup>13</sup> H. Christoffersen, *Danmarks økonomiske historie efter 1960*, København 1999, s. 10 i n.

<sup>14</sup> H.C. Johansen, *The Danish Economy in the Twentieth Century*, London–New York 1987, s. 15 i n.

<sup>15</sup> K. Ohlsson, *Scandinavia* (w:) M.S. Schulze (ed.), *Economic and Social Change in Western Europe Since 1945*, London 1999, s. 27 i n.

Od lat 70. XX wieku Dania eksploatuje złoża ropy naftowej i gazu w duńskiej części Morza Północnego. Zaspokajają one obecnie jej potrzeby krajowe, a nawet pozwalają na eksport ropy i gazu do Niemiec i Szwecji. W wydobywaniu i przetwórstwie ropy i gazu przoduje państwowy koncern DONG Energy oraz prywatna spółka Mærsk Olie og Gas, należąca do koncernu A.P. Møller–Mærsk A/S<sup>16</sup>.

Istotną gałęzią przemysłu jest przemysł stocznioowy, nastawiony na budowę i remonty wyspecjalizowanych statków o średnim i niskim tonażu, a ostatnio – platform wiertniczych i sprzętu do robót pod wodą. Nadto przedsiębiorstwa Danish Yachts i Salona specjalizują się w produkcji jachtów.

Duński przemysł tekstylny – z racji wysokich kosztów siły roboczej – korzysta z produkcji w filiach zagranicznych (głównie w Azji) oraz ze zleceń do przerobu zewnętrznego. Najbardziej znanymi markami duńskimi są Sandy Ecco i Hummel.

Przemysł farmaceutyczny specjalizuje się w produkcji insuliny (prawie połowa produkcji w skali światowej), enzymów, antybiotyków, leków hormonalnych i psychotropowych. W pasie między Kopenhagą i szwedzkim miastem Lund działa Medicon Valley skupiająca ponad 100 firm biotechnologicznych (największy tego typu obszar w Europie).

Dziedzinę automatyki przemysłowej dobrze reprezentują światowej renomy firmy Danfoss (termostaty, urządzenia klimatyzacyjne i chłodnicze oraz kompresory) oraz Grundfoss (produkcja pomp cyrkulacyjnych pokrywająca prawie połowę zapotrzebowania w skali europejskiej).

Rozwinięty przemysł maszynowy koncentruje się wokół produkcji maszyn rolniczych, urządzeń dla przemysłu spożywczego oraz elektrowni wiatrowych.

W przemyśle elektronicznym czołowe miejsce zajmuje produkcja elektroniki medycznej, aparatów pomiarowych, a nadto głośników (firma Bang & Olufsen oraz Jomo) i kolumn głośnikowych.

Dania jest krajem wysoko wydajnych: rolnictwa, hodowli, a także ogrodnictwa. Powierzchnia gruntów poddawanych uprawie (w relacji do terytorium państwa) należy do najwyższych na świecie; sięga ona 61,6% obszarów nadających się pod uprawę (nadto około 12% powierzchni kraju zajmują lasy – naturalne i pochodzące z nasadzeń). Postępująca koncentracja gospodarstw rolnych sprawia, że w połowie drugiej dekady XXI stulecia w Danii funkcjonowało tylko ok. 44 tys. farm rolnych i hodowlanych (proces koncentracji – głównie przez sąsiedzki wykup ziemi – postępuje powoli, ale trwale). W szeroko pojętym sektorze duńskiego rolnictwa dominuje hodowla; zajmuje się nią blisko 70% farm. Dominuje chów trzody chlewnej oraz bydła, a także przetwórstwo mięsa i mleka. Istotną rolę w tym zakresie odgrywa dobrze rozwinięta spółdzielczość rolników i przetwórców, kompleksowo obsługująca potrzeby sektora rolnego (od skupu, przetwórstwa i dystrybucji jego produktów po poradnictwo rolnicze). W zakresie produkcji roślinnej (30% farm) przeważa uprawa pszenicy, jęczmienia, buraków cukrowych oraz ziemniaków i warzyw. Rozwinięte jest ogrodnictwo oraz, w węższym zakresie, sadownictwo. Global-

---

<sup>16</sup> G. Szelałowska, *Dania*, s. 342–343.

nie sektor rolny wytwarza ok. 1,6% PKB Królestwa Danii i angażuje prawie 3% siły roboczej.

W wielu dziedzinach nastąpiła koncentracja produkcji i przetwórstwa rolno-spożywczego w obrębie dużych firm (także mających postać spółdzielni). Przykładowo przetwórstwo i handel mięsem zostały zdominowane przez koncern spółdzielczy Danish Cows (94% produkcji mięsa i jego przetworów), będący zarazem największym eksporterem mięsa w skali światowej. W przemyśle mleczarskim dominuje Arla (której udział w rynku mleka i przetworów mlecznych sięga 90%). Rynek piwa i napojów chłodzących opanowany jest przez koncern Carlsberg (który przejął wiele lokalnych browarów i rozlewni wód).

W handlu detalicznym dominują dwie sieci o duńskim rodowodzie: Coop Danmark i Danish Supermarked (łącznie blisko 65% punktów sprzedaży detalicznej)<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Znamiennym zjawiskiem, mimo członkostwa we Wspólnotach/Unii Europejskiej jest nieobecność na duńskim rynku zachodnioeuropejskich transnarodowych sieci handlowych (z wyjątkiem niemieckich marek Aldi i Lidl).





## ROZDZIAŁ 2

# EWOLUCJA SYSTEMU USTROJOWEGO KRÓLESTWA DANII

### 2.1. POCZĄTKI PAŃSTWA DUŃSKIEGO. DANIA W ŚREDNIOWIECZU

Powstanie państwa duńskiego poprzedziło w czasie funkcjonowanie państw szczepowych Wikingów, zasiedlających także wyspy duńskie oraz północne i środkowe tereny Półwyspu Jutlandzkiego. Dzieje Wikingów są znane przede wszystkim z ich wypraw wzdłuż wybrzeży Europy Zachodniej i na Wyspy Brytyjskie, a nadto – wzdłuż rzek na terenach zamieszkałych przez wschodnich Słowian, w kierunku Morza Czarnego<sup>1</sup>.

Istniejące na obszarach współczesnej Danii państwa szczepowe zjednoczył pierwszy historyczny władca Danii Gorm Stary. Jego dzieło kontynuował syn Harald Sinozęby, który przyjął chrześcijaństwo. Pod jego panowaniem znalazły się terytoria współczesnej Norwegii. Stolicą kraju stało się Roskilde na Zelandii, historyczne miejsce pochówku Haralda i kolejnych władców Danii.

Duńczycy kontynuowali podboje Wysp Brytyjskich. Syn Haralda – Sven Widłobrody – dokonał podboju Anglii. Jego następcą był Kanut zwany Wielkim, który skupił w swoim ręku władzę w Danii, Norwegii, południowej Szwecji oraz w Anglii (1014–1035). Po śmierci Kanuta jego państwo uległo dekompozycji; w 1042 r. królowie duńscy stracili panowanie w Anglii.

Władza królewska w Danii była ograniczona. O zasadniczych sprawach decydowały zgromadzenia dorosłych rycerzy – tingi. Decydowały one także o obsadzie tronu w wypadku wymarcia dynastii. Rozpatrywane były nadto oskarżenia o popełnienie spektakularnych przestępstw.

Król dysponował drużyną rycerzy, powiększaną na czas wojny. W razie zagrożenia zewnętrznego zwoływano pospolite ruszenie rycerzy. Król zarządzał podjęcie prac obronnych, w tym wzmocnienie twierdz. Kompetencją monarchy było też decydowanie o podatkach i świadczeniach w naturze; należało do niego także zarządzanie

---

<sup>1</sup> W. Czaplński, *Dzieje Danii nowożytnej*, Warszawa 1982, s. 9.

mennicą i bicie monety. Dysponował on licznymi i rozproszonymi domenami królewskimi, administrowanymi przez podległych wielkorządców (określanych nazwą *ombudsmænd*).

Wiek XI–XII upłynęły pod znakiem rywalizacji pretendentów – członków rodziny królewskiej – o władzę monarszą w Danii, a nadto – pod znakiem prób konsolidowania władzy królewskiej<sup>2</sup>. W XII w. doszło do uzależnienia Danii od Cesarstwa Niemieckiego. W 1134 r. Królestwo Danii stało się lennem cesarza niemieckiego, a król Svend Grathe w 1152 r. przyjął koronę z rąk cesarza Fryderyka Barbarossy.

Na przełomie XII i XIII w. władza królów duńskich uległa umocnieniu, głównie za panowania Waldemara I (1157–1182). Król, popierany przez biskupa Absalona z Roskilde, zajął wyspę Rugię i unicestwił działający w Arkonie ośrodek kultu pogańskiego (1168 r.). Po opanowaniu Rugii królowie duńscy podporządkowali sobie Meklemburgię i część Pomorza, a nadto – południowe wybrzeża Szwecji (okręg Skåne). Król Kanut VI (1190–1202) ogłosił się królem Danii i Słowian (*Dannorum Schavorunqve rex*).

Dalsza ekspansja terytorialna Danii nastąpiła podczas panowania Waldemara II Zwycięskiego (1202–1241), kiedy zwierzchnictwo króla duńskiego rozciągnęło się na Pomorze Zachodnie i Gdańskie (z jego księciem Mściwojem) oraz część Estonii<sup>3</sup>. Nie powiodły się natomiast próby podporządkowania Danii północnych Niemiec (wojska Waldemara II zostały powstrzymane w bitwie pod Bornhøved w 1227 r.). W 1241 r. król Waldemar II – za zgodą zjazdu możnych – erygował pierwszą kodyfikację obowiązującego prawa jutlandzkiego, tzw. *Jyske Lov*. Zbiór ten otwierała znamienita maksyma: *Med lov skal man land bygge* („człowiek może budować kraj, opierając się na prawie”)<sup>4</sup>. Kodyfikacja dała impuls kształtowania państwa praworządnego (w którym również monarcha jest związany prawem).

Po śmierci Waldemara II Dania weszła w okres rozbitcia dzielnicowego (jakkolwiek formalnie miała obowiązywać zasada, że jeden z potomków zmarłego króla odziedziczy koronę Danii). Osłabienie władzy monarszej wykorzystali feudałowie duńscy, zmuszając władcę do podpisania 29 lipca 1282 r. aktu „poręczenia” – *Haandfæstningu*, który ograniczał prerogatywy monarchy na rzecz corocznie zwoływanego zjazdu ogółu szlachty (*omnis nobilitas*), określanego jako Danehof. Z czasem udział w posiedzeniach Danehofu ograniczył się do najzamożniejszej szlachty (*maiores regni*); w posiedzeniach tych uczestniczyli nadto przedstawiciele duchowieństwa. Danehof miał służyć królowi Danii „radą” w sprawach państwa. Poręczenie obejmowało także klauzulę, że król nie uwięzi nikogo bez uprzedniego wyroku sądowego (z wyjątkiem pojmania przestępcy na gorącym uczynku).

<sup>2</sup> W 1191 r. w walkach o tron zginął książę Kanut Lavard. Sześć lat później (1137 r.) doszło do mordu na królu Eryku Emune (został on zabity w trakcie wiecu przez jednego z duńskich chłopów – uczestników wiecu). Jeszcze wcześniej w kościele w Odense został zamordowany król Kanut II (uznany następnie za świętego), którego próba umocnienia władzy monarszej spowodowała wybuch powstania.

<sup>3</sup> Z walkami w Estonii związane jest podanie o zrzuconiu chrześcijańskim Duńczykom z nieba flagi z białym krzyżem na czerwonym polu, która pozostała sztandarem narodowym Danii do dziś.

<sup>4</sup> A. Guriewicz, *Kategorie kultury średniowiecznej*, Warszawa 1976, s. 160.

W 1319 r. podpisanie *Haandfæstingu* uczyniono warunkiem wyboru króla (Krzysztofa II) na tron Danii. Złamanie przyrzeczenia przez monarchę stało się przesłanką jego wypędzenia (w 1326 r.) z kraju; po powrocie odzyskał on władzę tylko nad częścią terytorium państwa. Po jego śmierci (w 1332 r.) w Danii nastąpił okres bezkrólewia; faktyczną władzę przejęli spokrewnieni z rodziną panującą hrabiowie okręgu Szlezwik-Holsztyn. Ucisk fiskalny z ich strony ułatwił odzyskanie władzy synowi Krzysztofa II – Waldemarowi Atterdagowi (1340–1375)<sup>5</sup>.

W dążeniu do umocnienia swej pozycji król Waldemar poszedł na układ z poddanyymi (szlachtą duńską), podpisując w 1360 r. tzw. *Landsfreden*. Zagwarantował w nim przywileje szlachty oraz sprawowanie władzy przy udziale „rady królestwa”, czyli *rigsraadet*.

Córka Waldemara Małgorzata wyszła za mąż za króla Norwegii Haakona (spokrewnionego z dynastią panującą w Szwecji). Sprawując władzę w imieniu małoletniego syna Olofa, Małgorzata *de facto* władała Danią i Norwegią; po pokonaniu Albrechta Meklemburskiego przejęła także władzę nad Szwecją. W 1397 r. w Kalmarze doszło do zawarcia unii trzech królestw skandynawskich. Małgorzata stała się władczynią Danii, Norwegii i Szwecji<sup>6</sup>.

Próba wzmocnienia władzy względem możnych podjęta przez Eryka Pomorskiego, następcę królowej Małgorzaty, nie powiodła się<sup>7</sup>. Kolejny władca, Krzysztof III Bawarski, musiał powrócić do stosowania zasady współrzędzenia z możnymi, określonej w *Landfreden* w 1360 r.

W 1448 r., po bezpotomnej śmierci Krzysztofa III tron przypadł w udziale dalszemu krewnemu panującej rodziny, hrabiemu Oldenburga Christianowi I. Christian potwierdził prawa gwarantowane szlachcie przez jego poprzedników. Zapoczątkował on nową dynastię Oldenburg-Glückburg, która panuje w Danii po lata nam współczesne<sup>8</sup>. Nowy władca rychło odniósł sukcesy na niwie polityki dynastycznej. Objął panowanie w Norwegii (doprowadzając do unii dynastycznej), przejściowo objął też (w 1460 r.) tron szwedzki. Odzyskał dla Danii tron książęcy w pogranicznych księstwach Szlezwik i Holsztyn<sup>9</sup>. Ceną za uznanie praw do następstwa tronu, którą musiał zapłacić Hans (1481–1513), syn Christiana, było podpisanie nowego „poręczenia” (*Haandfæstning*). W „poręczeniu” tym król przyznał poddanym prawo do oporu przeciw monarsze w sytuacjach nieprzestrzegania postanowień tej umowy.

Ustrój Danii okresu schyłkowego średniowiecza i początków doby renesansu opierał się na zasadach dziedzicznej monarchii ograniczonej. U boku monarchy (po

<sup>5</sup> *Danmarks historie*, Bd. 1, København 1978, s. 178–179.

<sup>6</sup> Potęgę tej królowej oddaje napis na jej sarkofagu: „Nie było na Północy tak silnego ducha, jak ta kobieta, i nikt nie pozostawił dzieła większego od tego, które ona stworzyła”. Por. W. Czapliński, *Dzieje Danii nowożytnej*, s. 15.

<sup>7</sup> Eryk Pomorski (który objął tron po przedwczesnej śmierci syna Małgorzaty Olofa) był synem siostry królowej Małgorzaty i księcia Pomorza Warcisława.

<sup>8</sup> E. Bork-Pedersen, V. Andersen, *Danish Politics. From Absolution to Democracy*, Copenhagen 1995, s. 2; M. Grzybowski, *Wstęp (w:) Konstytucja Danii*, Warszawa 2002, s. 4.

<sup>9</sup> Po śmierci Christiana I księstwa te zostały podzielone między synów Christiana: Hansa, króla Danii, i jego brata Fryderyka.

ustabilizowaniu następstwa tronu w obrębie dynastii oldenburskiej) funkcjonowała – na podstawie „poręczenia” (*Haandfæstningar*) królewskiego oraz układu *Landfreden* z 1360 r. – „rada królewska” (*rigsraadet*) złożona z biskupów, wysokich urzędników królestwa oraz członków-radców powoływanych przez króla z grona szlachty (rycerstwa).

W otoczeniu króla znajdowali się nadto wysocy urzędnicy królestwa: stolnik (*drost*)<sup>10</sup> i ochmistrz (*ringhofmester*), związani z dworem królewskim, a także urzędnicy państwowi: marszałek (*marsk*) dowodzący armią, kanclerz królestwa (*rigskansler*), komornik (*kammermester*).

Dania średniowieczna została podzielona na stosunkowo niewielkie okręgi (*herred*). W każdym z nich zwoływano zgromadzenie okręgowe (*ting*) z udziałem wolnych obywateli (płci męskiej), głównie rycerstwa. Oprócz tego funkcjonowały trzy osobne zgromadzenia (*tingi*) dla poszczególnych regionów Danii: Jutlandii i Fionii, Zelandii i pobliskich wysp oraz dla obszarów Skanii.

W 1468 r. król Danii, usiłując pomniejszyć znaczenie krępującej swobodę jego poczynań rady królestwa (*rigsraadet*), zwołał do Kalumborg szerszą reprezentację mieszkańców: zgromadzenie stanów (z udziałem przedstawicieli mieszczan, a nawet wolnych chłopów)<sup>11</sup>. Obok wyższego duchowieństwa i przedstawicieli stanu szlacheckiego w zgromadzeniu wzięli udział burmistrzowie miast oraz przedstawiciele rad miejskich (po dwóch z każdego miasta), a także reprezentanci wolnych chłopów (po dwóch z każdego okręgu).

W schyłkowym okresie średniowiecza (przełom XV i XVI stulecia) prawie trzy czwarte spośród blisko 400-tysięcznej rzeszy mieszkańców Królestwa Danii stanowili chłopci. Większość z nich była dzierżawcami (użytkownikami) majątków królewskich, kościelnych bądź szlacheckich. Dzierżawa mogła mieć charakter czasowy (umowny) lub dożywotni i dziedziczny (tzw. *fæste*). Chłopi-dzierżawcy uiszczali na rzecz właściciela daniny w naturze (*landgilde*) lub w robociźnie; nadto chłopci (wraz ze szlachtą) płacili podatek na rzecz króla (państwa) oraz dziesięcinę na rzecz Kościoła.

Na wyspach duńskich występował ponadto inny rodzaj zależności chłopów od szlachty, tzw. *vomedskabet*, oparty na wczesnofeudalnym schemacie „oddania się w opiekę”. System ten nie przyjął się na obszarze Jutlandii (gdzie zasadnicza większość chłopów korzystała z wolności osobistej). W Danii nie upowszechnił się natomiast (z wyjątkiem chłopów bezrobotnych – *husmænd*) system renty odrobkowej – pańszczyzny (tj. obowiązek pracy na roli należącej bezpośrednio do króla, rycerzy lub kościoła)<sup>12</sup>.

Mieszczanstwo duńskie było relatywnie nieliczne. Większość spośród ponad 70 miast duńskich to niewielkie osady miejskie (liczące po kilkaset stałych mieszkań-

<sup>10</sup> Urząd ten zanikł pod koniec XV w. Od początków XVI w. na pierwsze miejsce wśród urzędów centralnych wybił się urząd kanclerza.

<sup>11</sup> Głównym przedmiotem obrad zgromadzenia stanowego w Kalundborg była kwestia ustanowienia (zaaprobowania) nowych obciążeń podatkowych.

<sup>12</sup> Historiografia duńska określa ten system terminem *hoveri* (wskazując, że dotyczył on głównie bezrolnych chłopów mieszkających w sąsiedztwie dworów).

ców). Tylko Kopenhaga (København) i przejściowo przynależne do Danii Malmö (w Skanii) liczyły po kilka tysięcy mieszkańców<sup>13</sup>.

Poczynając od XIII stulecia, miasta duńskie uzyskiwały zwolnienia od świadczeń na rzecz króla, samorząd miejski oraz własne sądownictwo i zbiory prawa wewnętrznego. Organami samorządu były wybieralne rady miejskie, zazwyczaj kilkunastooosobowe. Na czele administracji stali burmistrzowie (początkowo w liczbie 2–4), wywodzący się na ogół spośród patrycjatu (bogatych kupców, właścicieli statków, zamężnych rzemieślników). W niektórych miastach duńskich funkcjonowała ponadto szersza reprezentacja mieszkańców – „rada 24 mężów”, podejmująca decyzje w sprawach finansowych oraz podatkowych<sup>14</sup>. Wśród miast czołowe miejsce, z punktu widzenia gospodarki i wpływów politycznych, zajmowała Kopenhaga, zwana „portem kupców”<sup>15</sup>.

Uprzywilejowaną warstwą (następnie stanem) w społeczeństwie duńskim było rycerstwo (od początków XVI stulecia przekształcające się w stan szlachecki – *adel*). Początkowo wyróżnik rycerstwa stanowiły bezpośrednia podległość władcy i spełnianie funkcji obrony królestwa. Z czasem wyróżnikami stały się: pochodzenie, grupowe (stanowe) przywileje i własność majątków ziemskich<sup>16</sup>.

Przy w miarę jednolitej pozycji prawnej szlachtę duńską różnicowała wewnętrznie zamożność poszczególnych członków tego stanu (rodzin szlacheckich). Obok zamożnej szlachty stosunkowo liczna była „szlachta niska” (*lovadel*). Znamienną właściwością szlachty duńskiej była spora mobilność pozycji poszczególnych rodów; część biedniejszej szlachty awansowała, dorabiając się majątków (m.in. jako ich dzierżawcy), część natomiast przekształciła się w warstwę wolnych rolników. Sytuację w Danii charakteryzowała niska – w porównaniu z innymi państwami – liczebność stanu szlacheckiego, sytuująca się w przedziale 0,5–0,2% ogółu ludności<sup>17</sup>, oraz powiązanie silnej pozycji nielicznej grupy możnych z pełnieniem funkcji dzierżawców domen królewskich oraz zyskownym hurtowym handlem wyrobami rolniczymi i hodowlanymi<sup>18</sup>. Źródłem dochodów nielicznych możnych były tzw. lenna służbowe (*tynstelen*), tj. związane z objęciem określonego urzędu. Przedstawiciele zamożnej szlachty dominowali w składzie rady królestwa (*rigsraadet*)<sup>19</sup>.

<sup>13</sup> Liczba ta nie przekroczyła do początków XVI w. pułapu 10 tys. Por. E. Ladvig Pedersen, *Fra standssamfund til rangs samfund*, København 1980, s. 431–432.

<sup>14</sup> Por. John Jørgensen, *Dansk retshistorie*, København 1947, s. 101–102.

<sup>15</sup> *Danmarks historie*, Bd. 1, s. 174 i n.

<sup>16</sup> E. Ladvig Pedersen, dz. cyt., s. 116.

<sup>17</sup> Tamże, s. 47.

<sup>18</sup> Dotyczy to zwłaszcza handlu zbożem i bydłem, głównie eksportu do Niemiec, Szwecji i Norwegii.

<sup>19</sup> Znamienne jest, na co trafnie zwracał uwagę Czaplński, zastąpienie nazwy „radcy króla” (*consilarii regis*) nazwą „radcy królestwa” (*consilii regni*), wskazujące na skłonność do niezależniania się od monarchy. Por. W. Czaplński, *Dzieje Danii nowożytnej*, s. 21.

## 2.2. DANIA W XV–XVI STULECIU

Zawarta w 1397 r. unia kalmarska nie uregulowała do końca relacji między Danią i jej władzami a pozostałymi członkami unii – Norwegią oraz Szwecją. Już literalne postanowienia traktatu zawierały wiele niejasności, które inaczej interpretowali królowie Danii, inaczej zaś – możnowładcy i szlachta z terenów Szwecji i Norwegii<sup>20</sup>. W szczególności panowie szwedzcy dążyli do maksymalnego usamodzielnienia ich kraju oraz zachowania własnych praw. Dążenia te znajdowały poparcie szwedzkiego mieszczaństwa oraz licznej i bardziej wpływowej (w porównaniu z Danią) warstwy chłopów szwedzkich.

Próba narzucenia swej woli przez króla Danii Christiana I spotkała się z oporem Szwedów, którzy wybrali własnego monarchę Karla Knutsena i zadali wojskom duńskim dotkliwą klęskę w bitwie na Brunkeberg koło Sztokholmu (w 1471 r.).

Jakkolwiek królowie duńscy nie pogodzili się z utratą tronu szwedzkiego i usiłowali go odzyskać drogą zbrojną, faktycznie utracili oni władzę nad Szwedami<sup>21</sup>.

Sporną kwestią stała się także przynależność państwowa przygranicznych (i zamieszkałych zarówno przez Duńczyków, jak i Niemców) księstw Szlezwik oraz Holsztyn. Podczas gdy wśród ludności Holsztynu przeważali Niemcy, w Szlezwiku liczba Niemców i Duńczyków była niemal taka sama. Dokonany po śmierci króla Christiana I podział obu księstw pomiędzy jego synów Hansa (króla Danii) i Fryderyka dzielił oba księstwa na pół, co komplikowało relacje zarówno pomiędzy władcami tych terytoriów, jak i ich mieszkańcami. Z czasem władza w księstwach przeszła w ręce bocznych linii dynastii oldenburskiej; władcy księstw prowadzili własną politykę, nie zawsze zbieżną z polityką Królestwa Danii<sup>22</sup>.

W sferze walki o wpływy gospodarcze w rejonie Morza Bałtyckiego istotna była rywalizacja duńskich ośrodków miejskich ze zdominowaną przez miasta niemieckie Hanżą. Walki te toczyły się ze zmiennym szczęściem; początkowo górę brały wpływy duńskie (na początku XIV stulecia Duńczycy uzależnili od siebie niemiecką Lubekę). W 1370 r. zawarty w Stralsundzie traktat pokojowy gwarantował Hanzie kontrolę nad cieśniną Sund; 15 lat później król Eryk Pomorski zmusił ją do uiszczania cła za żeglowanie przez tę cieśninę. Porozumienia przyczyniły się do zawieszenia otwartych walk, jakkolwiek nie wygasiły konfliktu interesów i rywalizacji na Bałtyku i jego wybrzeżach<sup>23</sup>.

Objęcie władzy królewskiej przez syna Hansa I Christiana (sprawującego do tej pory funkcję namiestnika królewskiego w Norwegii) po jego śmierci w 1513 r. zbiegło się z żądaniem podpisania przez młodego króla nowego „poręczenia” (*Haandfæstning*), ograniczającego prerogatywy monarchy i gwarantującego podda-

<sup>20</sup> W. Czapliński, K. Górski, *Historia Danii*, Warszawa–Wrocław 1965, s. 137–138.

<sup>21</sup> W walkach z Duńczykami (zwanymi w Szwecji „Jutami”) pogłębiły się wzajemne niechęci Szwedów i Duńczyków. Przywództwo polityczne wśród Szwedów przypadło w udziale rodowi Sture.

<sup>22</sup> *Danmarks historie*, Bd. I, s. 210–211.

<sup>23</sup> P. Dollinger, *Dzieje Hanzy*, tłum. V. Soczewińska, Gdańsk 1975, s. 75–78.

nym prawo oporu w przypadkach niewywiązywania się z gwarancji w nim zawartych. Ostatecznie nowy monarcha objął tron duński i norweski w czerwcu 1514 r. jako Christian II. Nierozstrzygnięta pozostała natomiast kwestia jego panowania w Szwecji; przedstawiciele stanów szwedzkich uchylili się od uznania jego władzy, powołując się na brak odpowiednio sformułowanych pełnomocnictw.

Christian II podjął próbę uwolnienia się od wielu ograniczeń władzy monarszej ujętych w *Haandfæstning*. Ograniczał wpływ rady królestwa; powoływał do jej składu osoby przychylnie sobie. Zmniejszył dochody administratorów i dzierżawców lenn królewskich, konsolidując dochody państwa. Miastom zagwarantował przywilej prowadzenia placów i giełd towarowych, co sprzyjało wzrostowi dochodów mieszczan. Ograniczył uprawnienia szlachty w stosunku do chłopów, biorąc ich pod opiekę państwa. Popierany przez niższe warstwy społeczne król, znany z porywczosci, popadł jednak w konflikty na tle osobistym. Ponadto od 1517 r. Dania weszła w okres wojen ze Szwecją, których celem było rozciągnięcie nad tym państwem realnej – a nie tylko symbolicznej – władzy<sup>24</sup>. W 1520 r. wojska Christiana II zdobyły Sztokholm. Późniejsze wydarzenia, a w szczególności stracenie ok. 80 wpływowych osób – podejrzanych o występowanie przeciwko królowi i jego stronnikowi, biskupowi Trolle z Uppsali (tzw. rzeź sztokholmska) – zwróciły przeciw władcy znaczną część szlachty i mieszczan szwedzkich. Na czele buntu stanął Gustaw Waza, którego ojciec zginął w rzezi sztokholmskiej. W 1522 r. część członków duńskiej rady królestwa, poparta przez szlachtę jutlandzką, wypowiedziała się przeciw metodom sprawowania władzy przez Christiana II i wznieciła bunt przeciw niemu, oferując jednocześnie tron duński jego stryjowi Fryderykowi, księciu Szlezwiku i Holsztyna. W marcu 1523 r. Fryderyk wkroczył z wojskiem na terytorium Jutlandii, a opuszczony przez poddanych Christian salwował się ucieczką do Niderlandów. W 1531 r. w nadziei na odzyskanie władzy, dysponując poparciem miast niderlandzkich, wyprawił się do Norwegii, gdzie zajął stolicę tego kraju Christianię (obecnie Oslo). Próbując zawrzeć porozumienie ze stryjem Fryderykiem, przybył następnie do Kopenhagi, gdzie mimo gletju nietykalności został uwięziony i umieszczony pod strażą w zamku Sønderborg<sup>25</sup>. Po złamaniu oporu mieszczan kopenhaskich nowym królem Danii został Fryderyk. Kolejne „poręczenie” z Roskilde zwiększyło uprawnienia i liczebność rady królestwa; monarcha zobowiązał się, że nie będzie stanowił nowych praw bez aprobaty rady państwa<sup>26</sup>. Poręczenie poszerzało też uprawnienia szlachty duńskiej w jej relacjach z włościanami.

Nowy władca zmagał się z wieloma zagrożeniami. Obok prób odzyskania władzy przez zwolenników Christiana II, musiał się liczyć z zagrożeniem ze strony części floty odsuniętego od rządów krewnego (która pod wodzą admirała Sorena Norby schroniła się na Gotlandii) oraz z oporem ludności wobec zwiększonych (podczas wojen) obciążeń podatkowych. Nadto w Danii wzmagał się ferment religijny spowodowany

<sup>24</sup> M. Biskup, *Szwecja w kręgu polityki Jagiellonów w XV i XVI w.*, „Zapiski Historyczne” 1978, z. 3, s. 36–37.

<sup>25</sup> Christian II przebywał w uwięzieniu (areszcie domowym) do swej śmierci w 1559 r.

<sup>26</sup> M.M. Venge, *Christian 2s. fald; spillet om magten i Danmark (januar og februar 1523)*, Odense 1972, s. 79 i n.

wystąpieniami przeciw hierarchii kościelnej (m.in. za sprawą populistycznego kaznodziei, karmelity Poula Helgesena) oraz przenikaniem z Niemiec nauk Marcina Lutra i jego zwolenników. Na początku lat 20. XVI w. Martin Reinhard uzyskał zgodę władz Kopenhagi na głoszenie kazań w duchu luteranizmu, zaś w 1521 r. Christian II wyraził zgodę na przybycie do stolicy Andreasa Karlstadta, zwolennika nauk Lutra. Już po opuszczeniu Danii Christian II podjął próbę politycznego wykorzystania fermentu religijnego, zlecając przełożenie Nowego Testamentu na język duński, co miało wyeliminować pośrednictwo duchownych w zapoznawaniu się ludności z Pismem Świętym<sup>27</sup>.

Nowy król nie przestrzegał podjętego zobowiązania, że nie będzie sprzyjał rozpowszechnianiu idei „zbiegłego mnicha zwanego Lutrem”. Jego syn Fryderyk, administrujący południowymi okręgami Danii, jawnie sprzyjał głoszeniu luteranizmu. Król roztoczył opiekę nad kaznodzieją Hansem Tausenem (ekskomunikowanym przez biskupa). W obliczu żądań części szlachty i duchownych katolickich, dotyczących postulowanego głoszenia nauk Lutra, król oświadczył, że „panuje nad życiem poddanych i dobrami w państwie, ale nie nad duszami”<sup>28</sup>. Dania stała się *de facto* państwem tolerancji wyznaniowej.

Obejmując w 1529 r. prestiżowe biskupstwo w Roskilde (miejscu pochówku królów Danii), katolicki biskup Joachim Rønnow zobowiązał się uchylić prześladowania luteranów w podległej mu diecezji. Zwolennicy luteranizmu poczuli zajmować budynki klasztorne, przeznaczając je na cele użyteczności publicznej. W 1530 r. przedłożyli królowi 43 zasady nowej wiary (odrzucając kult świętych, odprowadzanie mszy za zmarłych oraz promując Ewangelię jako podstawowe źródło wiary). Katolicy zareagowali przedłożeniem skargi na wnioskodawców; w warunkach równowagi sił została ona pozostawiona bez rozpoznania<sup>29</sup>.

Idee luteranizmu znajdowały aprobatę w różnych kręgach społeczeństwa duńskiego: wśród mieszczan i szlachty, a także w środowisku chłopskim (łączono je z postulatami ograniczenia dziesięciny oraz postulatem wyboru proboszczów). Za interesowanie to próbował wykorzystać politycznie przebywający w Niderlandach Christian II, postrzegany jako obrońca praw mieszczan i chłopów.

W momencie śmierci Fryderyka I w kwietniu 1533 r. władza przeszła w ręce rady królestwa (*rigsraadet*), podzielonej wewnątrz na dwa obozy, katolików i luteranów. Wobec rozdzwięków co do obsady tronu (wyboru między starszym synem zmarłego króla, protestantem Fryderykiem, a młodszym, katolikiem Hansem) odłożono elekcję, wykorzystując jako pretekst nieprzybycie reprezentantów Norwegii. Katolicy odnieśli przejściowy sukces: przywrócono poprzednim właścicielom nieruchomości kościelne przejęte przez luteranów oraz władzę biskupów w diecezjach i proboszczów w parafiach. Rozstrzygnięcia rady królestwa, korzystne dla Kościoła katolickiego oraz szlachty, spotkały się z oporem większości mieszczaństwa oraz

<sup>27</sup> *Politikens Danmarks historie*, t. V, København 1965, s. 436–437.

<sup>28</sup> Cyt. za: W. Czaplinski, *Dzieje Danii nowożytnej*, s. 36.

<sup>29</sup> Tamże, s. 37.



uboższej szlachty. Luteranie nawiązali kontakty ze zrewoltowanym mieszczaństwem Lubeki, którego przywódca Jürgen Wullenwever podjął próbę doprowadzenia do zawarcia unii przez Lubekę, Kopenhagę i Malmö, mającej przeciwstawić się rosnącemu wpływowi Niderlandów w rejonie Bałtyku<sup>30</sup>. Pojawił się pomysł przywrócenia tronu uwięzionemu Christianowi II, w którego interesie wystąpił jego krewny, hrabia Krzysztof de Oldenburg.

Konflikt o tron duński ożywił zainteresowanie sytuacją w regionie władców państw sąsiednich: Niderlandów, Polski, a nadto – wpływowej rodziny Wazów w Szwecji (Gustaw Waza chciał zapobiec przywróceniu tronu w Kopenhadze sprawcy rzezi sztokholmskiej, obalonemu Christianowi II). W obawie przed destabilizacją sytuacji politycznej i w obliczu militarnych sukcesów hrabiego Krzysztofa Oldenburgskiego rada królestwa poparta przez szlachtę Jutlandii zaofiarowała tron protestantowi, księciu Christianowi, synowi Fryderyka I. Decyzja podjęta na zgromadzeniu w Ry koło Århus została poparta na zjeździe w Horsens przez przedstawicieli dwu kolejnych stanów – mieszczaństwa i chłopów. Część chłopów nie zaakceptowała tego wyboru i pod wodzą Klementa Andersena podniosła bunt w celu przywrócenia tronu przychylnemu interesom chłopskim, uwięzionemu Christianowi II<sup>31</sup>. Rozprzestrzenianie się buntu powstrzymał dopiero atak wojsk najemnych pod wodzą Johana Rantzana<sup>32</sup>.

Po stłumieniu buntu w Jutlandii wojska wierne Christianowi III opanowały Skanię (przy pomocy Gustawa Wazy) oraz Fionię; dokonały też desantu na Zelandię. W lipcu 1535 r. oddziały króla Christiana III zaatakowały Kopenhagę, która poddała się po rocznej walce. W sierpniu 1536 r. Christian III wjechał do Kopenhagi, obejmując władzę w całym kraju. Król zachował postawę pojedynczą wobec mieszkańców zbuntowanych miast, jakkolwiek zagwarantował przywileje szlacheckie<sup>33</sup>.

Objęcie tronu przez stronnika luteranów zaskutkowało przebudową stosunków wyznaniowych. Król przejął dobra biskupie (co zwiększyło aktywa skarbu królewskiego prawie trzykrotnie). Dotychczasowym biskupom zapewniono środki dożywotniego utrzymania, co złagodziło ich opór. Reforma wyznaniowa została przeprowadzona w sposób pokojowy i bez rozlewu krwi. Na zjeździe „uczonych mężów” w Odense i Haderslev przyjęty został akt pod nazwą *ordinatio ecclesiastica*, precyzujący organizację duńskiego Kościoła ewangelickiego<sup>34</sup>. Akt, akceptowany przez duńską radę królestwa oraz aprobowany przez Lutra, ze zmianami z 1542 r., stał się podstawą prawa kościelnego Danii.

<sup>30</sup> P. Dollinger, dz. cyt., s. 307–311.

<sup>31</sup> Buntownicy opanowali twierdzę Ålborg, a następnie niemal całą północną Jutlandię.

<sup>32</sup> Oddziały najemne wsparte przez szlachtę pokonały powstańców w bitwie pod Svenstrup i zajęły w 1534 r. Ålborg; przywódcy powstania zostali ścięci.

<sup>33</sup> Doszło natomiast do pacyfikacji miast i wsi sprzyjających powstaniu, dokonywanych przez landsknechtów (członków formacji obrony porządku powoływanych przez szlachtę) i nieopłacane oddziały najemne. Król Christian III krytycznie oceniał akcje pacyfikacyjne, ale nie miał siły ani woli aktywnego ich powstrzymywania.

<sup>34</sup> Faktycznymi autorami projektu *ordinatio ecclesiastica* byli: Johan Bugenhagen (pochodzący z Pomorza współpracownik Marcina Lutra) oraz kaznodzieja i teolog Hans Tausen.

*Ordinatio* przewidywał, że zwierzchnictwo w Duńskim Kościele Ewangelickim będzie należeć do króla Danii. Monarcha miał mianować biskupów, których kandydatury proponowali duchowni ewangeliccy danej diecezji. Pierwszego święcenia udzielił biskupom Johan Brudenhagen (*notabene* sam nieposiadający święceń biskupich). Kapłani parafialni mieli być wyznaczani przez kolegium siedmiu mężczyzn wybranych z grona wiernych danej parafii, po zasięgnięciu opinii biskupa, opartej na wynikach przeprowadzonego egzaminu ze znajomości zasad wiary. Początkowo Christian III, dążąc do zaakcentowania swego zwierzchnictwa wobec Kościoła, nadał biskupom oficjalną nazwę superintendentów. Nie zaakceptowano jednak tej terminologii, pozostając przy tradycyjnej nazwie „biskup”. Za pierwszego w tej randze przyjęło się uznawać biskupa z Roskilde (miejsca koronacji i pochówku królów Danii)<sup>35</sup>. W 1550 r. ukazało się pierwsze pełne tłumaczenie Biblii na język duński (zwane Biblią Christiana III).

Znamienną cechą dokonanej w Danii zmiany wyznaniowej był jej pokojowy przebieg. Idee reformacji przeniknęły na terytorium Królestwa Danii z pobliskich Niemiec. Ich upowszechnieniu sprzyjała bliskość kultur i języków oraz dość szeroka znajomość języka niemieckiego wśród szlachty i mieszczan duńskich. Przyjęcie luteranizmu leżało w interesie pretendenta do tronu (a następnie króla) Christiana III. Skorzystał on z okazji do przejęcia dóbr kościelnych w obliczu poważnego (500 tys. talarów) zadłużenia skarbu państwa.

Przyjęcie luteranizmu przyczyniło się do przeorientowania polityki zewnętrznej Danii, zwłaszcza w obliczu zagrożenia ze strony prokatolickiego cesarza Niemiec Karola V. Christian III związał się zatem sojuszem z niemieckimi protestantami (przymerze z grupującym władców protestanckich związkiem szmalkaldzkim z 1539 r.) oraz z Gustawem Wazą, przywódcą protestantów w Szwecji (sojusz z 1541 r.). Mimo uprzedniej orientacji profrancuskiej (układ z Fontainebleau) Christian III zawarł w 1541 r. traktat z cesarzem Karolem V. W tym podpisanym w Spirze traktacie uznawano Christiana III za prawowitego króla Danii (ceną za to było otwarcie Sundu dla statków niemieckich i niderlandzkich).

W stosunkach wewnętrznych zasługą Christiana III stało się umocnienie władzy królewskiej oraz ukształtowanie fachowej administracji centralnej (w tym zakresie poważne zasługi należy przypisać pełniącemu funkcję kanclerza Johanowi Frisowi<sup>36</sup>).

Dania, silnie powiązana z morzem, podjęła zadanie rozbudowy floty, zarówno handlowej, jak i wojennej, oraz rozbudowy i unowocześnienia portów. Umocnieniu została poddana zwierzchnia władza królów duńskich w odniesieniu do Norwegii (odpowiednie uzupełnienia w treści królewskiego *Haandfæstning* doprowadziły *de facto* do przekształcenia Norwegii w duńską prowincję).

<sup>35</sup> Swoistą miarą demokratyzacji systemu doboru duchownych w duńskim kościele ewangelickim było powierzenie prestiżowego biskupstwa w Roskilde synowi szewca z Rite – Pederowi Palladiusowi. Por. W. Czaplinski, *Dzieje Danii nowożytnej*, s. 45.

<sup>36</sup> Fris, absolwent niemieckiego uniwersytetu w Kolonii, uporządkował sprawy zarządzania domenami monarchy oraz powoli i rozważnie zreformował centralne urzędy królestwa.

Aby zapobiec konfliktom w obrębie dynastii, Christian III – nominalnie księżę Szlezwik i Holsztyna – w 1544 r. dokonał podziału obu księstw. Ich część wraz z twierdzą Gottorp przekazał swemu bratu Adolfowi, inną zaś oddał drugiemu z braci, Hansowi Starszemu. Pozostałe ziemie księstw Szlezwik i Holsztyn (ze stolicą w Sønderborgu) stały się posiadłością rodową Christiana III. Po jego śmierci ta część uległa dalszemu podziałowi między króla Danii Fryderyka II i jego młodszego brata Hansa Młodszeo. W kolejnym okresie Szlezwik i Holsztyn pozostały pod władaniem trzech linii rodziny panującej, zapoczątkowanych przez syna Fryderyka II – Christiana IV (króla Danii), Hansa Młodszeo oraz Johana Adolfa, syna Adolfa, z linii Oldenburg-Gottorp<sup>37</sup>.

### 2.3. DANIA W XVII–XIX WIEKU – OD PRZEDEDNIA WOJNY PÓŁNOCNEJ DO WOJEN NAPOLEOŃSKICH

Przejęcie dochodów z ceł za przepłynięcie cieśnin prowadzących z Bałtyku na Morze Północne i uzyskanie dominującej pozycji na Bałtyku dzięki rozbudowie floty umocniło znaczenie Danii jako silnego państwa w basenie Morza Bałtyckiego. W ciągu XVI stulecia pozycja ta wystawiona została jednak na istotne zagrożenia, przede wszystkim ze strony potężniejszej Szwecji. Ta bowiem, po opanowaniu problemów wewnętrznych, zainteresowała się terenami Estonii i Liwlandii (Inflant) z zamiarem przejęcia kontroli nad zyskownym handlem między ziemiami Rosji a państwami bałtyckimi oraz – przez Bałtyk – Europą Zachodnią.

Po śmierci Christiana III i objęciu tronu duńskiego przez Fryderyka II (1559 r.) rządzący Danią zainteresowali się uzyskaniem wpływów w Inflantach, zwłaszcza w obliczu zajęcia Estonii (na wezwanie tamtejszych kupców, głównie pochodzenia niemieckiego) przez wojska szwedzkie Eryka XIV<sup>38</sup>.

W relacjach wewnętrznych Fryderyk II musiał zabiegać o przychyłność stanów duńskich, obciążanych wysokimi kosztami siedmioletniej wojny ze Szwecją. W potwierdzonym poręczeniu (*Haandfæstning*) król zobowiązał się do zasięgania rady *rigsraadet* i oddania jej kluczy do zamków królewskich w razie śmierci; zagwarantował też prawo do oporu w przypadku niewypełnienia zobowiązań ujętych w „poręczeniu”. Koniunktura na duńskie zboże i mięso wołowe, wysokie dochody z ceł sundzkich oraz sprawność aparatu skarbowego pozwoliły w krótkim czasie rozwiązać problemy zagrażające skarbowi państwa<sup>39</sup>.

Równolegle następowała polaryzacja warstwy chłopskiej. Obok nielicznych chłopów-właścicieli gospodarstw rosła liczebność chłopów-dzierżawców ziemi szlacheckiej

<sup>37</sup> P. Colding, *Studier i Danmarks politiske historie i slutningen af Christian III-s og begyndelsene af Frederik II-s tid*, København 1939, s. 12 i n.

<sup>38</sup> W. Czapliński, *Polska a Dania XVII–XX w.*, Warszawa 1976, s. 9–132.

<sup>39</sup> Pedersen, dz. cyt., s. 251–252; W. Czapliński, *Dzieje Danii nowożytnej*, s. 55–56.

(w Danii określanych mianem chłopów tygodniowych<sup>40</sup> – *ugedagsbønder* (stanowili oni ok. 30% ludności chłopskiej) oraz chłopów-zagrodników (*husmænd*), tj. mających jedynie dom i przyległą działkę ogrodową (bez pól uprawnych). Część gruntów uprawnych użytkowana była przez wspólnoty sąsiedzkie. Oddziaływanie Kościoła protestanckiego na chłopów oraz mieszczan owocowało swoistym kultem pracowitości i rzetelności, brakiem ostentacji w ujawnianiu przekonań religijnych oraz łączeniem zasad moralności chrześcijańskiej ze zdroworozsądkowym praktycyzmem<sup>41</sup>.

Po objęciu władzy królewskiej (w 1588 r.) przez Christiana IV przez pewien czas zarządzała Danią (w imieniu małoletniego władcy) *rigsraadet* i jej czteroosobowy komitet z Nielsem Kaasem na czele. Dopiero w 1596 r. władzę przejął Christian IV, co podkreślił zorganizowaniem uroczystej koronacji.

Konflikt w obrębie dynastii Wazów (objęcie tronu w Polsce przez ultrakatolika Zygmunta III i jego próby utrzymania tronu w Szwecji oraz spór ze stryjem Karolem IX, księciem Sudermanii) stwarzał okazję do wzmocnienia znaczenia Danii wśród państw północnego Bałtyku. Nowy król Christian IV (panujący przez sześć dekad) zachował współrzędy rady królestwa (jakkolwiek starał się obsadzać ją osobami uległymi wobec władcy i narzucać swe inicjatywy). Z podejrzliwością obserwował też wysiłki Szwecji dążącej do rozbudowy wpływów nad Bałtykiem i uzyskania kontaktów handlowych z zachodem Europy bez pośrednictwa Danii (władzącej Norwegią i zachowującej kontrolę nad Sundem). W 1611 r. doszło nawet do krótkotrwałej wojny duńsko-szwedzkiej (Duńczycy zajęli Kalmar i ważną twierdzę Älvsborg u ujścia spławnej rzeki Göta; nie byli natomiast w stanie opanować terenów wewnątrz kraju). Po śmierci króla Szwecji Karola IX jego młody następca Gustaw II Adolf zawarł z Danią korzystny pokój w Knäred (1613 r.), zobowiązując się do wypłaty odszkodowania (i pozostawiając w rękach Duńczyków – jako zastaw – twierdzę Älvsborg z przyległościami). Oznaczało to, jak się okazało, czasowe uznanie duńskiej przewagi w regionie Bałtyku<sup>42</sup>.

Korzystna koniunktura na duńskie produkty rolne i hodowlane oraz dochody z ceł sundzkich poprawiły bilans handlowy Danii w pierwszych dekadach XVII stulecia, przyczyniły się do rozwoju gospodarczego i wzrostu zamożności szlachty i mieszczaństwa. Rozluźnieniu uległy przepisy kępujące rozwój rzemiosła. Powstały pierwsze manufaktury w branży włókienniczej oraz (choć z miernymi rezultatami finansowymi) Kompania Wschodnioindyjska (w celu rozwinięcia handlu z Indiami, Chinami i Japonią)<sup>43</sup>. Rozrosła się i wzbogaciła o nowe reprezentacyjne budowle stolica państwa Kopenhaga<sup>44</sup>.

Zaniepokojony sukcesami wojsk cesarskich i katolickiej Ligi w trwającej od 1618 r. wojnie trzydziestoletniej Christian IV wmieszał się w ten konflikt zbrojny (wobec odmowy udzielenia przez *rigsraadet* zgody na uczestnictwo Danii działał jako książę

<sup>40</sup> Nazwa wywodzi się od przyjęcia okresu jednego tygodnia jako miary należnych świadczeń.

<sup>41</sup> W. Czapliński, *Dzieje Danii nowożytnej*, s. 58–59.

<sup>42</sup> Tamże, s. 63–64.

<sup>43</sup> *Politikens Danmarks historie*, t. I, København 1962, s. 228–238.

<sup>44</sup> W 1645 r. miasto liczyło ok. 30 tys. stałych mieszkańców.

Szlezwiku i Holsztyna). Po początkowych sukcesach nastąpiła seria niepowodzeń; w 1627 r. wojska Wallensteina zajęły duńską Jutlandię. Christian IV salwował się ucieczką na wyspy duńskie, gdzie – znajdując się w trudnej sytuacji – zmuszony był przyjąć warunki wysunięte przez przeciwną udziałowi w wojnie radę królestwa<sup>45</sup>. Pod naciskiem rady i wobec zaangażowania w konflikt niemiecki króla Szwecji Gustawa II Adolfa Dania wycofała się z wojny, zawierając z cesarzem pokój w Lubece w maju 1629 r. Wojska cesarskie (Wallensteina) wycofały się z terenów okupowanej Jutlandii, król duński natomiast zobowiązał się do nieingerowania w sprawy niemieckie. Straty poniesione przez mieszczan i chłopów Jutlandii zaktywizowały te stany w żądaniach redukcji ich obciążeń wobec państwa<sup>46</sup>. Przedłużała się natomiast rywalizacja pomiędzy Danią i Szwecją o dominację w zachodniej części Morza Bałtyckiego. Po serii starć na morzu doszło do pokoju w Brömsebro (w 1645 r.), w wyniku którego Dania odstąpiła Szwecji wyspy Gotlandię i Ozylię oraz okręgi Jämtland i Härjedalen. Ponadto Szwecja uzyskała swobodę przepływu przez cieśniny Sund (bez ponoszenia opłat celnych na rzecz Danii). Pokój ten oznaczał koniec roszczeń Danii do dominacji w basenie Morza Bałtyckiego, a zarazem – potwierdzenie przejęcia w tym zakresie inicjatywy przez Królestwo Szwecji.

W połowie XVII w. sytuacja gospodarcza Danii uległa pogorszeniu. Na skutek układu ze Szwecją spadły dochody z ceł w cieśninach. Z powodu konkurencji (m.in. rosyjskiej) zmniejszyło się zapotrzebowanie na duńskie zboże i produkty rolne. Wobec dominacji szlachty mieszczenie i duchowieństwo (luterzańskie) wystąpili o możliwość corocznego zwoływania zgromadzeń stanowych. Zażądali też pozostawienia części dochodów skarbu państwa do dyspozycji władz poszczególnych prowincji.

Po śmierci Christiana IV (w 1648 r.) zgromadzenia poszczególnych stanów (w tym także mieszczan) zażądały zredagowania nowego „poręczenia” (*Haandfæstning*). Jego ogłoszenie potraktowano jako warunek objęcia tronu przez syna zmarłego króla, księcia Fryderyka. Po rokowaniach Fryderyk zaakceptował większość postulatów (m.in. corocznego zwoływania zgromadzeń stanowych, podziału miejsc w radzie królestwa pomiędzy poszczególne prowincje, pozostawienia w gestii zgromadzeń stanowych decydowania o nowych prawach i podatkach, konsultowania przymierzy z członkami rady królestwa). Rada miała podejmować ostateczną decyzję w spornych sprawach polityki państwa (oddalono natomiast zagwarantowanie prawa oporu wobec monarchy)<sup>47</sup>.

Mimo przyjętych w *Haandfæstning* ograniczeń król Fryderyk III podjął starania o umocnienie swej pozycji ustrojowej. Korzystał przy tym z liczebnej słabości wewnętrznie spolaryzowanej warstwy szlacheckiej (po części uzależnionej w swych wpływach od piastowanych z nadania królewskiego urzędów). Swemu synowi Christianowi zapewnił następstwo tronu (w 1650 r.) bez wymogu wydania nowego „poręczenia”.

<sup>45</sup> *Politikens Danmarks historie*, t. VII, København 1964, s. 252 i n.

<sup>46</sup> Żądania mieszczan i chłopów zostały ujęte w specjalnych „suplikach” skierowanych do króla, a uchwalonych na zjazdach w Viborgu i w Ry (sierpień i październik 1629 r.).

<sup>47</sup> *Politikens Danmarks historie*, t. VII, København 1964, s. 389–393.

W wojnie polsko-szwedzkiej (określanej w Polsce jako „potop szwedzki”) Dania (wraz z Holandią i Brandenburgią) znalazła się w gronie przeciwników Szwecji. Atak szwedzki na Jutlandię i Zelandię oraz oblężenie przez wojska Karola X Gustawa duńskiej stolicy skończyły się, już po śmierci króla szwedzkiego, pokojem w Kopenhadze w czerwcu 1660 r. Dania straciła posiadłości w południowej Szwecji, Gotlandię i Ozylię, odzyskała natomiast Bornholm oraz okręg Trondheim w Norwegii. Niezależność uzyskał także władca księstwa Holsztyn – Gottorp, Christian Albert. Poważnemu uszczupleniu uległy, także wskutek okupacji Jutlandii i zniszczeń wojennych, dochody skarbcza królewskiego.

Poszukując wsparcia, także finansowego, we wrześniu 1660 r. król postanowił zwołać w Kopenhadze zgromadzenie stanów. Wzięli w nim udział przedstawiciele szlachty (100), mieszczaństwa (60) oraz duchowieństwa (28). Duńscy chłopci nie mieli tam swoich przedstawicieli<sup>48</sup>.

W trakcie obrad zgromadzenia doszło do poważnych rozbieżności opinii w kwestii obciążenia poszczególnych stanów podatkiem od konsumpcji. Przedmiotem obrad stał się ponadto projekt zastąpienia wyboru króla w obrębie dynastii dziedziczeniem tronu wedle ściśle określonego porządku sukcesji (co pozbawiało radę królestwa, zdominowaną przez przedstawicieli szlachty, bezpośredniego wpływu na obsadę tronu). Pod naciskiem duchowieństwa i mieszczan przedstawiciele szlachty wyrazili zgodę na wprowadzenie dziedziczności tronu (oznaczało to rezygnację z uzależnienia jego obsady od podpisania kolejnego „poręczenia”). Instytucja *Haandfæstning* przestała pełnić funkcję podstawowego dokumentu ustrojowego królestwa<sup>49</sup>. Dania przekształciła się z monarchii opierającej się na porozumieniu stanów (z wyjątkiem chłopskiego) w dziedziczną monarchię o cechach złagodzonego absolutyzmu.

Ustrój państwa zasadał się na postanowieniach przygotowanej w kancelarii królewskiej Sankcji Pragmatycznej z 1661 r. W dokumencie tym stwierdzano, że stany dobrowolnie złożyły w ręce króla *iura maiestatis*, tj. dziedziczne prawo do tronu i zwierzchnie uprawnienia władcze. W zamian za te prerogatywy król potwierdził przywileje poszczególnych stanów. Szlachta zatrzymała zwierzchnictwo wobec chłopów, utraciła natomiast monopol na sprawowanie urzędów oraz zwolnienia podatkowe. U boku monarchy powołano centralne urzędy: radę admiralicji i radę wojenną (przekształcone następnie w kolegia), kolegium skarbowe (*Skatkammerkollegiat*) oraz kancelarię państwa (*Kancellikolegiat*). Najwyższym organem administracji stało się nowo utworzone „kolegium państwa” (*Statskollegiat*). Poszczególnymi kolegiami kierowali powoływani przez monarchę prezydenci; kolegia liczyły 8–12 członków powoływanych przez króla spośród szlachty oraz mieszczan<sup>50</sup>. Oznaczało to przełamanie wyłączności osób pochodzenia szlacheckiego na sprawowanie wysokich urzędów. W tym samym 1661 r. został powołany do życia Sąd Najwyższy (*Højesteret*) Królestwa Danii.

<sup>48</sup> *Schultz Danmarks historie*, t. III, København 1962, s. 113 i n.

<sup>49</sup> W. Czaplinski, *Dzieje Danii nowożytnej*, s. 85.

<sup>50</sup> *Politikens Danmarks historie*, t. VIII, København 1964, s. 45–46.

Wkrótce praktyka skorygowała funkcjonalność organizacji oraz powiązań centralnych organów administracji. W miejsce niespełniającego wymogów sprawnej koordynacji „kolegium państwa” powołana została u boku króla tajna rada, która z czasem zastąpiła w działaniu radę królestwa (*rigsraadet*).

Modernizacji uległa też organizacja terytorialna Królestwa Danii. Miejsce księstw i hrabstw, stanowiących nawiązanie do królewskich posiadłości lennych, zajęły jednolite jednostki podziału administracyjnego państwa – powiaty (*amt*). Na czele administracji powiatowej stanęli mianowani przez króla urzędnicy – naczelnicy powiatów (duńska nazwa: *amtsmand*). Poza kompetencjami amtsmandów pozostawiono (tworząc w tym zakresie administrację specjalną) sprawy skarbu (w tym pobieranie podatków) oraz sprawy wojskowe.

Aby zredukować dług państwa (5 mln talarów), nałożono nowe podatki. Gdy nie przyniosły one wystarczających dochodów, król postanowił dokonać sprzedaży większości majątków królewskich; opodatkowaniu, na podstawie specjalnego systemu metryk majątkowych, poddane zostały wszystkie dochody z użytkowania majątków ziemskich (zarówno szlacheckich, jak i chłopskich)<sup>51</sup>.

Fryderyk III zainicjował dokonanie kodyfikacji podstawowych założeń prawa. Po przygotowaniu dwu projektów wstępnych tekst ostateczny opracował królewski sekretarz i doradca (z pochodzenia Niemiec) Peder Schumacher. W 1665 r. król zaakceptował dokument określony jako „Prawo królewskie” (*Konge lov*); nie zdecydował się natomiast za życia na jego publikację. W tej sytuacji *Konge lov* zostało opublikowane dopiero w 1709 r.<sup>52</sup>

Zgodnie z unormowaniami „Prawa królewskiego” z 1665 r. królowi została przypisana dziedziczna, nieograniczona władza w Królestwie Danii. Obejmowała ona prawo ustanawiania nadrzędnych nad innymi aktów prawnych, zwierzchnictwo nad wojskiem i flotą wojenną, status głowy Duńskiego Kościoła Ewangelickiego oraz kompetencję nakładania podatków i danin publicznych. Królowi przypisano najwyższą władzę sądową (realizowaną przy udziale Højesteret, Sądu Najwyższego) oraz prawo abolicji i prawo łaski. Obowiązkiem króla było zachowanie integralności terytorium królestwa, wyznania luterńskiego (jako państwowego) oraz unormowań *Kongeloven*.

Równocześnie z podjęciem prac nad *Kongeloven* z inicjatywy otoczenia króla rozpoczęto ujednoczanie duńskiego systemu prawnego. Do tego momentu działały bowiem trzy odrębne systemy „regionalne”: jutlandzki, zelandzki i obowiązujący w Skanii. Prace nad ujednoczeniem prawa powierzono specjalnej komisji prawniczej, której przewodniczył Rasmusen Vinding. W 1683 r., po 22 latach, komisja przedstawiła całościowo tekst kodyfikacji, przyjęty (i ogłoszony z woli króla) jako „Duńskie prawo” (*Danske lov*)<sup>53</sup>.

<sup>51</sup> Dania stała się w tym zakresie prekursorem nowocześnie pojmowanych podatków katastralnych. Autorstwo koncepcji takiego podatku przypisywane jest szwagrowi króla Hanibalowi Sehestedowi, prezydentowi (przewodniczącemu) kolegium skarbu.

<sup>52</sup> *Politikens Danmarks historie*, t. VIII, s. 127–129.

<sup>53</sup> W. Czaplński, *Dzieje Danii nowożytnej*, s. 92.

Poczynając od lat 60. XVII w., mieszczenie duńscy ponownie podjęli trud organizowania manufaktur: włókienniczych, metalowych, przetwórstwa spożywczego. Zaniechanie wojen sprzyjało rozwojowi upraw roślinnych i hodowli oraz eksportowi produktów pochodzenia rolniczego i hodowlanego (co poprawiło sytuację ekonomiczną chłopów duńskich).

Szlachta, biorąc na siebie nowe obciążenia podatkowe, zachowała uprzywilejowaną pozycję oraz zwierzchnictwo nad chłopami-dzierżawcami. W zakresie dostępu do urzędów utraciła wyłączność, ustępując miejsca mieszczanom<sup>54</sup>.

Warstwa chłopska do początków XVIII stulecia pozostała wewnątrznie zróżnicowana. Stosunkowo nieliczny odsetek gospodarstw (w sumie ok. 1700) znajdował się w rękach wolnych chłopów (z tego 700 na wyspie Bornholm). 27 tys. gospodarstw było użytkowanych przez chłopów-dzierżawców na ziemiach należących do szlachty, a blisko 10 tys. – na gruntach nabytych przez zamożne rody miejskie. Chłopi-dzierżawcy występowali nadto w dobrach należących do Korony.

Mieszczanstwo duńskie okazało się największym beneficjentem ustania wojen i umocnienia władzy królewskiej. Dostęp do urzędów oraz dochody z prowadzenia działalności handlowej przyczyniły się do wzrostu znaczenia mieszczan zarówno w życiu publicznym, jak i gospodarczym. Intensywnie rozwijała się stołeczna Kopenhaga. W 1672 r. liczyła już 41 tys. mieszkańców, podczas gdy wszystkie pozostałe miasta Danii (w liczbie 56) razem wzięte – tylko 63 tys.<sup>55</sup>

Kościół luterański zdominował inne wyznania. W zamian za bezwarunkowe poparcie duchownych ewangelickich królowie duńscy cofnęli poparcie dla innych wyznań (mimo faktycznego braku prześladowań ich wyznawców).

Po nieudanej próbie odzyskania przez Danię władzy nad Skanią nowy król, młody i niedoświadczony Fryderyk IV stanął przed zadaniem ukształtowania polityki swego państwa w obliczu konfliktu Rosji (Piotra I), Szwecji (Karola XII) i Polski pod rządami Augusta II Mocnego. Ostatecznie, dążąc do osłabienia Szwecji, związał się przymierzem z Rosją (w 1699 r.). Jego ojciec Christian V jeszcze w 1693 r. powiązał Danię sojuszem odpornym z Saksonią<sup>56</sup>. Dania rozpoczęła wojnę przeciw sprzymierzonemu ze Szwecją księciu Szlezwiku-Gottorp; ze względu na zagrożenie desantem szwedzkim na Zelandię i pod naciskiem Anglii oraz Niderlandów zdecydowała się już w 1700 r. na zawarcie porozumienia ze Szwecją. Pod wpływem doświadczeń tej wojny przystąpiła do reorganizacji armii, zastępując kosztowny zaciąg żołnierza najemnego milicją chłopską<sup>57</sup>. Podjęte podczas wielkiej wojny północnej (1701–1721) próby odzyskania duńskiego panowania nad Skanią ostatecznie spaliły na panewce; udało się natomiast Fryderykowi IV (przy poparciu Prus)

<sup>54</sup> O ile w 1670 r. mieszczenie zajmowali ok. 38% stanowisk urzędniczych, o tyle po 1700 r. ich udział wzrósł do 52%. Por. Pedersen, dz. cyt., s. 386–387.

<sup>55</sup> W. Czaplński, *Dzieje Danii nowożytnej*, s. 97.

<sup>56</sup> W. Konopczyński, *Dzieje Polski nowożytnej*, t. II, Kraków 1936, s. 154.

<sup>57</sup> Cztery gospodarstwa chłopskie miały dostarczyć w razie wojny jednego żołnierza. W czasach pokoju chłopci-żołnierze gospodarowali na roli, poświęcając kilka godzin każdej niedzieli na ćwiczenia wojskowe pod kierunkiem wyznaczonego oficera.



zając sprzymierzone ze Szwecją księstwo Szlezwik-Gottorp. W końcowym traktacie pokojowym podpisanym w Fredriksborgu (w lipcu 1720 r.) uznano duńskie zwierzchnictwo w tym księstwie; ponadto Szwecja zrzekała się prawa do bezcłowej żeglugi w cieśninach Sundu<sup>58</sup>. Klęska Szwecji w wielkiej wojnie północnej (przyjęta pokojem w Nystad w 1721 r.) położyła kres aspiracjom tego kraju do dominacji w basenie Morza Bałtyckiego. Dania musiała uwzględnić triumf Rosji (zdobycie militarnej przewagi i ok. 600 km wybrzeża). Wyczerpanie podejmowanymi kilkakrotnie działaniami wojennymi i lata dekonunktury w handlu zbożem osłabiły gospodarkę duńską, a ponadto zmusiły władze królestwa do podjęcia polityki protekcyjnej.

W drugiej połowie XVIII wieku zaczęły docierać do Danii idee oświecenia. Ich zwolennicy, co do zasady, akceptowali istniejący ustrój społeczny (wraz z przywilejami szlachty). Niemniej jednak optowali za przeprowadzeniem reform (głównie gospodarczych) zwiększających swobodę przedsiębiorczości i obrotu oraz polepszających sytuację społeczną mieszczan<sup>59</sup>. Pojawiły się też propozycje zmiany statusu duńskich chłopów przez zastąpienie renty odrobkowej (pańszczyzny) czynszem.

W okresie rządów Christiana VII (od 1766 r.), chorego na demencję, faktyczną władzę przejął królewski lekarz (z pochodzenia Niemiec) Johann Friedrich Struensee. Z czasem uzyskał on status członka tajnej rady, stając się faktycznym wielkorządcą Danii<sup>60</sup>.

Struensee zainicjował wiele reform, zarówno w sferze ekonomiczno-społecznej, jak i ustrojowej. Zreorganizował tzw. kolegia zarządzające (wycofując z nich ministrów, z wyjątkiem kolegium ds. polityki zagranicznej oraz ds. finansowych)<sup>61</sup>. Doprowadził do obniżenia wymiaru pańszczyzny (przeciętnie o połowę). Zniósł też święta odziedziczone po okresie dominacji katolicyzmu. Wyniosłość reformatora, jego pochodzenie oraz apodyktyczny styl rządzenia wywołały niechęć i stały się przedmiotem spisku z udziałem wojskowych. Został on aresztowany, postawiony przed komisją śledczą i skazany na karę śmierci (którą wykonano 28 kwietnia 1772 r.).

Władzę przejął *de facto* jeden z organizatorów spisku Ove Guldberg. Wkrótce jednak po władzę sięgnął syn króla Christiana VII – Fryderyk. Dokonał on bezkrwawego zamachu stanu i przejął władzę w imieniu chorego ojca. Sprawował ją w tym charakterze do 1808 r.

Na przełomie XVIII i XIX stulecia Dania była państwem o przeważającej gospodarce rolnej (chłopi stanowili blisko 70% mieszkańców). Większość z nich (85%) dzierżawiła ziemię należącą do szlachty i bogatych mieszczan (byli to tzw. *fæstbønder*). Wiek oświecenia okazał się także czasem rozwoju manufaktur, przede

<sup>58</sup> *Politikens Danmarks historie*, t. VIII, s. 309–310.

<sup>59</sup> Pewną specyfiką duńską było znaczne zainteresowanie koncepcjami oświeceniowymi wśród duńskich duchownych protestanckich.

<sup>60</sup> *Schultz Danmarks historie*, t. VI, København 1941, s. 34–35.

<sup>61</sup> W kolegium tym ministrem był brat Struensego.

wszystkim przetwórstwa rolno-spożywczego oraz tych wykorzystujących nieliczne bogactwa naturalne Danii, rozbudowy floty handlowej i rozwoju handlu morskiego.

W ciągu ostatniego ćwierćwiecza XVIII w. zasadniczym zmianom uległo położenie stanu chłopskiego. W 1788 r. zniesiono przywiązanie chłopca do ziemi (*stavnsbædet*)<sup>62</sup>. W 1799 r. wprowadzono zasadę, że wysokość pańszczyzny winna być dokładnie określona. Umożliwiono również zamianę pańszczyzny na czynsz.

W polityce zagranicznej Dania starała się – także w obliczu rywalizacji Wielkiej Brytanii, Francji, Szwecji i Rosji – zachowywać, co do zasady, neutralność. Wprowadzenie przez Napoleona I blokady kontynentalnej Anglii spowodowało akcję prewencyjną floty brytyjskiej, która zażądała od Danii wydania jej floty duńskiej (pod pretekstem możliwości jej wykorzystania przez Francję do desantu na Wyspy Brytyjskie). Wobec początkowej odmowy nastąpiło zbombardowanie Kopenhagi przez okręty brytyjskie. W końcowej fazie wojen napoleońskich Dania, jako sojusznik Francji, wzięła udział w wojnie rosyjsko-szwedzkiej, a następnie została zmuszona do zawarcia niekorzystnego dla siebie pokoju w Kilonii (14 stycznia 1814 r.). W wyniku tego traktatu straciła Norwegię na rzecz Szwecji, a Helgoland na rzecz Wielkiej Brytanii.

## 2.4. OD TRAKTATU W KILONII DO 1940 ROKU

Przełom XVIII i XIX stulecia był okresem rozwoju przemysłu (rolno-spożywczego, włókienniczego, produkcji materiałów budowlanych) oraz handlu zbożem, mięsem i nabiałem na skalę europejską, a nawet w jeszcze szerszym wymiarze. Rozwojowi gospodarczemu towarzyszyły trudności finansowe, wynikające ze strat wojennych i spadku dochodów skarbu państwa. Nadmierna emisja pieniądza papierowego sprawiła, że w 1813 r. rząd był nawet zmuszony ogłosić swą niewypłacalność<sup>63</sup>.

Utrata Norwegii oznaczała zmniejszenie terytorium, nad którym sprawowali władzę królowie Danii, z 380 tys. km<sup>2</sup> do 58 tys. km<sup>2</sup> i spadek liczby ludności z 2,5 mln do 1,5 mln. Dodatkowo zmianie uległa proporcja narodowościowa: z 4 Skandynawów (Duńczyków i Norwegów) na 1 Niemca do 2 Duńczyków na 1 Niemca<sup>64</sup>. Dania nie uzyskała ziem obiecanych w traktacie kilońskim: Pomorza Zachodniego i Rugii (zajętych niespodziewanie przez Prusy); jako rekompensatę otrzymała księstwo Lauenburg i odszkodowanie pieniężne. Duńskie rolnictwo (zwłaszcza chłopi) ucierpiało z powodu spadku popytu na duńskie zboże i obniżenia (o ok. trzy czwarte) jego cen na rynkach europejskich.

<sup>62</sup> W. Czaplński, *Dzieje Danii nowożytnej*, s. 133.

<sup>63</sup> Aby zapobiec powtórzeniu się analogicznej sytuacji, w 1815 r. utworzony został niezależny bank emisyjny Rigsbanken, przemianowany w 1818 r. na (istniejący do dziś) Bank Narodowy (Nationalbanken).

<sup>64</sup> *Danmarks historiens hvormaar skete det*, København 1977, s. 258 (za: W. Czaplński, *Dzieje Danii nowożytnej*, s. 144).

W okrojonym terytorialnie państwie z inicjatywy króla została podjęta konsolidacja władzy centralnej. Reaktywowano Radę Państwa. Uporządkowano (i przystosowano do aktualnych granic) administrację lokalną: podział kraju na 21 *æmter* (okręgów) z mianowanymi przez króla (*de facto* rząd) gubernatorami okręgów (*amtsmænd*). Gubernatorom podlegali naczelnicy gmin wiejskich (*herredsfogder*) i miejskich (*byfogder*). Od 1812 r. obowiązywał wymóg obsadzania stanowisk kierowniczych przez osoby z wyższym wykształceniem (w zasadzie prawniczym), w praktyce nie zawsze przestrzegany.

Nowym problemem, jaki pojawił się w polityce zewnętrznej Danii po kongresie wiedeńskim, było ułożenie relacji w stanowiących domeny króla duńskiego Fryderyka VI księstwach Holsztyn (należącym do Związku Niemieckiego) oraz Szlezwik. O ile w Holsztynie zdecydowanie przeważała ludność niemiecka, o tyle w Szlezwiku na południu dominowali Niemcy, na północy – Duńczycy, a w części środkowej – obie narodowości mieszały się ze sobą. Zgodnie z postanowieniami kongresu wiedeńskiego w obu księstwach miały być utworzone zgromadzenia stanowe. Pod naciskiem tamtejszej szlachty w 1831 r. doszło ostatecznie do ich utworzenia we wszystkich prowincjach znajdujących się pod panowaniem Fryderyka VI (jakkolwiek kompetencje zgromadzeń ograniczono do funkcji doradczych)<sup>65</sup>.

Do zwołania zgromadzeń stanowych w czterech prowincjach znajdujących się pod władzą Fryderyka VI: Jutlandii (w Veborgu), Holsztynie (w Itzehoe), Szlezwiku (w mieście Szlezwik) i na wyspach (w Roskilde), doszło dopiero w 1834 r. Na zgromadzeniach, choć w różnym stopniu, reprezentowane były wszystkie stany; część członków mianował król<sup>66</sup>.

Doświadczenia uzyskiwane w toku prac zgromadzeń stanowych przyczyniły się do ukształtowania warstwy doświadczonych (i uzdolnionych) polityków, a pośrednio posłużyły uformowaniu dwóch rywalizujących ugrupowań politycznych – konserwatywnego i liberalnego. Pojawił się też zamysł nadania państwu ustawy zasadniczej (*Grundlov*). Postulatem liberalnego mieszczaństwa stało się zniesienie cenzury prewencyjnej i zagwarantowanie wolności prasy. Na akcję zbierania podpisów pod tym postulatem król zareagował zrazu zaostreniem kontroli druku. Decyzja ta spotkała się z oporem społecznym. Rządowi zarzucono nadmierne wydatki na dwór królewski (ponad 10% dochodu państwa) i pogłębianie deficytu. Ponadto na wokandzie politycznej znalazł się postulat uczynienia w północnym Szlezwiku języka duńskiego językiem urzędowym. Postulat ten został spełniony w reskrypcie króla Christiana VIII z maja 1840 r.<sup>67</sup>, co spowodowało zaostrenie konfliktu pomiędzy duńskimi i niemieckimi mieszkańcami księstwa. Poszukując sojuszników, dwumilionowa Dania (wobec trzydziestomilionowych Niemiec) zwróciła się ku północnym sąsiadom

<sup>65</sup> Czynnikiem mobilizującym były rewolucja lipcowa we Francji oraz belgijska z lat 1831/1832.

<sup>66</sup> Przykładowo na 70 członków zgromadzenia wysp duńskich 10 mianował król, 17 wybierała szlachta, 12 – mieszczenie Kopenhagi (tylko 1,5% jej mieszkańców), 20 – chłopci (chłopci dzierżawcy oraz wolni chłopci). Por. W. Czaplinski, *Dzieje Danii nowożytnej* (za: *Politikens Danmarks historie*, t. XI, København 1965, s. 143), s. 155–156.

<sup>67</sup> *Politikens Danmarks historie*, t. XI, s. 174.

– Norwegom i Szwedom. Idee skandynawizmu były szczególnie popularne wśród młodzieży uniwersyteckiej<sup>68</sup>. W kręgach liberalnych pojawiły się żądania reformy ustrojowej: wprowadzenia odpowiedzialności ministrów królewskich przed ogólnopaństwowym zgromadzeniem stanów. Zgromadzenie takie zostało powołane do życia reskryptem króla Fryderyka VII ze stycznia 1848 r.; szczegółowe zasady jego tworzenia i funkcjonowania określiła komisja pod przewodnictwem Carla Moltke<sup>69</sup>.

Wiosna Ludów we Francji (rewolucja lutowa), a następnie w Europie centralnej odbiła się echem w Kopenhadze i w innych miastach Danii. Pod wpływem demonstracji (marzec 1848 r.) król zdymisjonował dotychczasowych ministrów. Powstał nowy rząd hrabiego Adama Wilhelma Moltke, złożony pospółu z konserwatystów i liberałów. Potwierdzona została odpowiedzialność ministrów wobec społeczeństwa, co oznaczało rozbrat z absolutyzmem<sup>70</sup>.

Pod wpływem wspomnianych wydarzeń mieszkańcy Szlezwiku zażądali od króla utworzenia zgromadzenia prawodawczego. Żądania te oraz domaganie się połączenia Szlezwiku z Holsztynem uwzględniono tylko częściowo. Interwencja armii duńskiej spotkała się z oporem niemieckich mieszkańców Holsztyna i Szlezwiku; do konfliktu wmisczały się Prusy. Po serii bitew do sporu po stronie Danii włączyła się Rosja. Zawarty w 1848 r. rozejm w Malmö przewidywał współrządzenie Holsztynem i Szlezwikiem przez rząd mianowany przez królów Danii i Prus. Po wznowieniu walk i względnych sukcesach Danii z inicjatywy Rosji (obawiającej się wzrostu potęgi Prus) i za zgodą państw europejskich (Wielkiej Brytanii, Francji, Austrii i Szwecji) zawarto traktat pokojowy w Ołomuńcu, który potwierdził nienaruszalność terytorium Danii (po Ejderę) i jej prawo do utrzymywania załogi wojskowej w Szlezwiku.

W sprawach wewnętrznych pod wpływem radykalizacji nastrojów w okresie Wiosny Ludów doszło w Danii do znaczących reform ustrojowych. Zreformowano i unowocześniono administrację centralną, w obrębie której dokonano czytelnego wyodrębnienia resortów. Obniżono wiek wyborczy dla mężczyzn (do 30 lat); kobiety pozostawały bez prawa głosu. Zniesiono pańszczyznę obciążającą chłopów-dzierżawców (*husmænd*). 5 października 1848 r. odbyły się wybory do ogólnokrajowego Zgromadzenia Ustawodawczego. Jedną czwartą posłów desygnował król, a trzy czwarte mandatów uzyskali odpowiednio reprezentanci Towarzystwa Przyjaciół Chłopów – 44, konserwatyści – 35 i liberałowie – 32<sup>71</sup>.

Zgromadzenie ustawodawcze w sumie liczyło 152 deputowanych; wśród posłów niezależnych znalazł się m.in. Nicolai Grundtvig. Za podstawowe zadanie zgromadzenie uznało ustanowienie konstytucji pisanej. Za podstawę prac konstytucyjnych posłużył projekt Ditleva G. Monrada (biskupa Lolandii, ministra i późniejszego premiera); udział w jego opracowaniu miał również liberał Orla Lehmann.

<sup>68</sup> Dowiódł tego m.in. zjazd młodzieży w Kopenhadze w 1845 r., w którym wzięło udział blisko 600 studentów duńskich, norweskich i szwedzkich.

<sup>69</sup> *Politikens Danmarks historie*, t. XI, s. 227–228.

<sup>70</sup> *Schulz Danmarks historie*, t. IV, København 1941, s. 647–648.

<sup>71</sup> W. Czaplński, *Dzieje Danii nowożytnej*, s. 176.

Projekt konstytucji duńskiej był wzorowany na konstytucji belgijskiej z 1831 r. Zakładał, że władza ustawodawcza będzie należeć do dwuizbowego Rigsdagu. Miał się on składać z izby pierwszej, czyli Folketingu, złożonego z deputowanych wybranych w wyborach bezpośrednich, i z Landstingu, pochodzącego z wyborów pośrednich.

Według pierwszego projektu Monrada obywatele Danii (mężczyźni) mieli uzyskać powszechne prawo wyborcze do obu izb Rigsdagu. W praktyce mogło to, zważywszy na strukturę społeczną ludności, prowadzić do przewagi ilościowej deputowanych ze środowiska chłopskiego. Taka perspektywa nie odpowiadała poglądom środowisk mieszczańskich ani inteligenckich (nie wspominając już o środowisku ziemiańskim); wysuwany przez nie argumentem była niedojrzałość ludu do sprawowania funkcji na niwie ogólnopaństwowej<sup>72</sup>.

Ostatecznie zgromadzenie konstytucyjne zaakceptowało powszechność praw wyborczych w wyborach do Folketingu. Na wniosek konserwatystów zasadę tę „zrównowano” pośredniością wyboru izby drugiej – Landstingu. Jego członkowie mieli być wyłaniani przez specjalne zgromadzenia wyborcze. Bierne prawo wyboru do Folketingu przysługiwało obywatelom Danii, mężczyznom, którzy ukończyli 25 lat. Deputowanym do Landstingu mógł zostać Duńczyk, który ukończył 40 lat i miał co najmniej 1200 talarów rocznego dochodu (obowiązywał zatem cenzus majątkowy). Folketing liczył 100 deputowanych, Landsting – 51.

Władzę wykonawczą konstytucja (*Grundloven*) przyznawała monarsze. Król nie ponosił odpowiedzialności politycznej przed parlamentem. Swą władzę sprawował przy pomocy ministrów (na czele z pierwszym ministrem – premierem). Ministrowie ponosili polityczną odpowiedzialność przed Rigsdagiem. Pochodzili z nominacji królewskiej; król dysponował także prawem ich odwoływania.

Władza sądownicza należała do niezawisłych sądów. Na czele systemu sądów stał Sąd Najwyższy (*Højsteret*). Tym samym konstytucja realizowała założenia monteskiuszowskiej koncepcji podziału władz.

Pierwsza konstytucja Królestwa Danii została przyjęta 25 maja 1849 r.<sup>73</sup> Król Fryderyk VII z pewnym ociąganiem podpisał uchwalony akt, opatrzony nazwą „ustawa zasadnicza” – *Grundloven*. W swych sformułowaniach duńska „ustawa zasadnicza” (gwarantująca także wolność słowa i wyznania) należała do najbardziej liberalnych w Europie. Jej realizacja napotykała wszakże na liczne przeszkody, zarówno ze strony króla Fryderyka VII, jak i w środowisku konserwatywnym.

W pierwszych wyborach do Rigsdagu w grudniu 1849 r. najwięcej mandatów uzyskali przedstawiciele związani z Towarzystwem Przyjaciół Chłopów (nieomal połowa członków Folketingu); znaczną grupę stanowili też związani ze środowiskami miejskimi posłowie liberalni. Poszczególne ugrupowania parlamentarne były wewnętrznie zróżnicowane; przedstawiciele ziemiaństwa i niektórzy liberałowie dystansowali się (także stylem postępowania) od deputowanych reprezentujących środowiska

<sup>72</sup> Tamże, s. 177.

<sup>73</sup> Za przyjęciem konstytucji głosowało 119 członków zgromadzenia ustawodawczego, przeciw – 4 członków tego zgromadzenia.

chłopskie. Do grona najwybitniejszych parlamentarzystów pierwszej kadencji Rigsdagu należeli: twórca projektu „ustawy zasadniczej” Ditlev G. Monrad, były minister obrony Anton F. Tscherning oraz przedstawiciel chłopów Jens A. Hansen.

Rychło w kierowniczych kręgach Rigsdagu doszło do rozbieżności w sprawie rozwiązania problemu przynależności Holsztyna i Szlezwiku. Liberałowie optowali za tzw. *Eiderspolitik*, czyli wcieleniem Szlezwiku do Danii i pozostawieniem Holsztyna w luźnym związku z dynastią duńską. Konserwatyści preferowali z kolei tzw. rozwiązanie całościowe (*Helstatenspolitik*) – zwiążanie obu księstw z Królestwem Danii i zagwarantowanie im pewnej autonomii (miały one być osobno reprezentowane w rządzie przez odpowiednich ministrów)<sup>74</sup>.

Koncepcja „polityki całościowej” zakładała, że ustawa zasadnicza z 1849 r. będzie obowiązywała tylko w samej Danii. W Holsztynie i Szlezwiku miały funkcjonować odrębne zasady ustrojowe. Władza prawodawcza winna należeć do zgromadzeń stanowych każdego z księstw.

W 1852 r. król wraz z nowym rządem konserwatysty Bluhmego podjęli inicjatywę skorygowania założeń ustawy zasadniczej z 1849 r.<sup>75</sup> Rząd miał być przemianowany na Tajną Radę Państwa, w której przewodnictwo miał objąć monarcha. Trzej członkowie rady, zajmujący się sprawami wewnętrznymi, odpowiadali przed Rigsdagiem, natomiast dalsi ministrowie (czterej) oraz ministrowie ds. Holsztyna i Szlezwiku mieli odpowiadać przed królem. Rigsdag nie przeciwstawił się królewskiej proklamacji, a na późniejsze próby oporu (m.in. w sprawie decyzji o następstwie tronu) władca zareagował rozwiązaniem Rigsdagu. W 1854 r. monarcha próbował ograniczyć jego uprawnienia poprzez ustanowienie odrębnego organu – Rady Państwa (Rigsraad), z prawem stanowienia o podatkach i budżecie Królestwa. Temu zamiarowi sprzeciwił się parlament; po wyborach w 1854 r. wygranych przez liberałów król porzucił poprzedni zamiar.

W 1855 r. została podjęta (przez ministra Carla Christophera Andræ) próba ujednoczenia ustroju Danii właściwej i księstw; mimo akceptacji króla zamiarowi sprzeciwiło się zgromadzenie stanowe księstwa Holsztyn. Wobec oporu Holsztyna popartego przez Prusy rząd duński (Carla Christiana Halla) w 1858 r. podjął decyzję o zawieszeniu reformy.

Druga połowa XIX w. upłynęła w Danii pod znakiem wykupu ziemi przez chłopów, likwidacji pozostałości systemu zależności chłopstwa od ziemian, unowocześnień metod uprawy ziemi oraz rozwoju przemysłu, kolejnictwa i bankowości (a także instytucji kredytowych i kas oszczędności). Szeroką działalność oświatową, zwłaszcza wśród ludu, rozwinął Nicolai Frederik Grundtvig; realizacji idei Grundtviga służyła akcja (rozpoczęta jeszcze w 1842 r.) tworzenia uniwersytetów ludowych (*Volkshochshulle*)<sup>76</sup>.

<sup>74</sup> Dopuszczano, że ministrem ds. Holsztyna będzie Niemiec.

<sup>75</sup> Jako formę zmiany Fryderyk VII wybrał proklamację królewską odczytaną na posiedzeniu Rigsdagu przez premiera Bluhmego.

<sup>76</sup> Za głównego propagatora tej akcji uznawany jest w Danii Christian Kold. Zajęcia, głównie z udziałem młodzieży wiejskiej, były prowadzone po zakończeniu prac polowych, od późnej jesieni do wczesnej wiosny.

Konflikt między aspiracjami niemieckojęzycznej ludności Holsztyna i Szlezwiku a mieszkającymi tam Duńczykami oraz interesami dynastycznymi Danii doprowadził do zaognienia relacji między Danią a rosnącym w siłę, ekspansywnym Królestwem Prus (z jego dążeniem do zjednoczenia Niemiec pod berłem króla pruskiego<sup>77</sup>).

Dania, korzystając z zamieszania spowodowanego wybuchem powstania styczniowego na ziemiach polskich, podjęła próbę przeforsowania tzw. ustawy listopadowej (1863 r.) wyłączającej zamieszkaną przez Niemców Holsztyn ze wspólnoty duńskiej i ujednoczającej ustrój Szlezwiku i Danii właściwej. Spotkało się to z protestem Prus i sejmu związkowego państw niemieckich. Prusy pozyskały poparcie Austrii; w lutym 1864 r. wojska austriacko-pruskie przekroczyły graniczną rzekę Ejder. Przewaga sił koalicji (także w zakresie jakości uzbrojenia) wymusiła – mimo zaciętego oporu wojsk duńskich – ich odwrót na północ. Przy pośrednictwie Wielkiej Brytanii zawarto rozejm w celu rozpoczęcia rozmów pokojowych w Londynie. W trakcie sporów o granicę wojska pruskie przerwały linię rozejmową, zajmując wyspę Als. Dania musiała zaakceptować narzucone jej (w trakcie kolejnych rozmów pokojowych w Wiedniu) warunki pokoju. Król Danii został zmuszony do zrzeczenia się wszelkich praw do księstw: Holsztyna, Szlezwiku i Lauenburga. W listopadzie 1864 r. narzucony traktat pokojowy został zaakceptowany przez Folketing i Landsting<sup>78</sup> oraz podpisany przez króla Christiana IX. Zawarcie traktatu mieszkańcy Danii potraktowali jako upokorzenie. Nazwano go „trzecim rozbiorem Danii” (po uprzedniej utracie Skanii, a następnie – w 1814 r. – Norwegii).

Choć godzili się mentalnie z utratą zamieszkaną przez Niemców Holsztyna i Lauenburga, Duńczycy uznawali za krzywdzącą utratę północnego Szlezwiku, zamieszkanego w zdecydowanej większości przez ludność duńską<sup>79</sup>. Zwycięstwo Prus w wojnie z Francją i zjednoczenie Niemiec przez Prusy całkowicie rozwiły nadzieje Duńczyków na odzyskanie północnego Szlezwiku. Dania wycofała się z polityki europejskiej, stawiając na wzmocnienie swej gospodarki i wewnętrznego ładu społecznego<sup>80</sup>.

W kwestiach prawno-ustrojowych od 1863 r. pojawiła się w Danii pewna niespójność. Obok „ustawy zasadniczej” (*Grundloven*) z 5 czerwca 1849 r. obowiązywały bowiem – z mocą równą tej ustawie – unormowania tzw. ustawy listopadowej z 1863 r., obliczonej na obowiązywanie zarówno w Danii właściwej, jak i w księstwach Holsztyn i Szlezwik. Ustawa listopadowa przewidywała, że obok ustanowionego przez

<sup>77</sup> Tendencja ta uległa wzmocnieniu po wstąpieniu na tron Wilhelma I oraz objęciu (1862 r.) stanowiska kanclerza przez Ottona Bismarcka.

<sup>78</sup> Wobec beznadziejnej sytuacji Folketing aprobował traktat 75 głosami (przy 21 przeciwnych), a Landsting 55 głosami (przy 4 głosach „przeciw”). Por. *Politikens Danmarks historie*, t. XI, København 1965, s. 491–492.

<sup>79</sup> Z. Grot, *Pruska polityka narodowościowa w północnym Szlezwiku, 1864–1920*, Poznań 1967, s. 95. Pewne nadzieje budził § 5 traktatu, dopuszczający możliwość przeprowadzenia w północnym Szlezwiku plebiscytu na temat ewentualnego przyłączenia tego terytorium do Danii. W 1878 r., po klęsce Francji w wojnie z Prusami, Austria i Prusy doprowadziły do uchylenia § 5.

<sup>80</sup> Można tu dostrzec pewne analogie do hasła „pracy organicznej” i „pracy u podstaw”, głoszonych przez pozytywistów na ziemiach polskich.

*Grundloven* z 1849 r. Rigsdagu, regulującego ustawami sprawy wewnętrzne, wymiar sprawiedliwości, oświatę i sprawy wyznaniowe, działać będzie Rada Królestwa (Rigsraad), której podlegać będą sprawy „zewnętrzne”: polityka zagraniczna i wojskowa, a nadto – finanse królestwa. Po utracie księstw postanowienia ustawy listopadowej straciły w znacznym stopniu swój kontekst i moc stosowalności.

W tych uwarunkowaniach zrodziła się idea zastąpienia obu regulacji nową ustawą zasadniczą. Zakładano, że przyjmą ją wspólnie Rigsdag i Rigsraad, przy czym *pro futuro* przewidywać będzie ona jedynie funkcjonowanie Rigsdagu. Miał on (podobnie jak w ustawie z 1849 r.) składać się z dwóch izb: Folketingu i Landstingu. Folketing miał pochodzić z relatywnie powszechnych (choć ograniczonych do mężczyzn i z zastosowaniem cenzusów) wyborów bezpośrednich. W odniesieniu do formowania składu Landstingu konserwatyści na czele z Juelem Vind Frijsem i Jacobem B.S. Estrupem (przeważnie wywodzący się spośród bogatego ziemiaństwa) wykorzystali rywalizację liberałów (mieszczañstwa i inteligencji) oraz stronnictwa chłopskiego i narzucili korzystny dla siebie system wyłaniania członków drugiej izby. 28 listopada 1866 r. król podpisał zaakceptowane przez parlament „Poprawione prawo zasadnicze państwa duńskiego z dnia 5 czerwca 1849 r.”<sup>81</sup>.

Zgodnie z nową ustawą zasadniczą (z 1866 r.) Królestwo Danii stało się „ograniczoną monarchią konstytucyjną”. Obowiązywała w niej zasada trójpodziału władz. Władzę ustawodawczą sprawował dwuizbowy Rigsdag, złożony z izby pierwszej – Folketingu – i drugiej – Landstingu. Folketing był wybierany na 3-letnią kadencję. Czynne prawo wyborcze przysługiwało mężczyznom, którzy do dnia głosowania ukończyli 30 lat, z wyjątkiem tych korzystających ze wsparcia lub pozostających w relacji podporządkowania osobistego. Wyjściowa liczebność Folketingu została określona na poziomie 102 deputowanych; liczba ta miała być korelowana z liczbą obywateli Królestwa Danii.

Landsting, złożony z 66 deputowanych, obejmował 20 członków mianowanych przez króla i 46 pochodzących z wyborów. Dwudziestu trzech deputowanych wybierali wyborcy uprawnieni wyborczo w powoływaniu Folketingu, 23 – wyborcy o określonym pułapie wysokości płaconych podatków. Wyboru deputowanych dokonywano za pośrednictwem uprzednio wybranych kolegiów wyborczych (obowiązywała przeto zasada pośredniości). Podział na okręgi wyborcze faworyzował obszary nieurbanizowane (było to niekorzystne dla stronnictwa liberałów)<sup>82</sup>.

Władza wykonawcza należała do króla. Król, nieodpowiadający przed parlamentem, sprawował ją za pośrednictwem Rady Państwa (Statsraadet) złożonej z pierwszego ministra (premiera, *statsrad*) oraz ministrów. Ministrowie, zgodnie z § 12 nowej ustawy zasadniczej, ponosili odpowiedzialność przed parlamentem, aczkolwiek zakres i tryb egzekwowania tej odpowiedzialności nie został sprecyzowany. Król mianował i odwoływał ministrów-członków Rady Państwa. Miał też kompetencję zwoływania sesji Rigsdagu (co najmniej raz w roku), jego rozwiązywania przed upływem

<sup>81</sup> Schultz *Danmarks historie*, t. V, København 1941, s. 211–212.

<sup>82</sup> W. Czapliński, *Dzieje Danii nowożytnej*, s. 206.



kadencji, sankcjonowania ustaw, wydawania dekretów jako aktów obowiązujących czasowo, mianowania wyższych urzędników państwowych i kościelnych (w duńskim Kościele ewangelicko-augsburskim), stosowania amnestii i prawa łaski.

Sądy pozostały oddzielone od administracji i objęte gwarancją ich niezależności. Na czele systemu sądów postawiony został Sąd Najwyższy (*Højesteret*).

Gminy wiejskie i miejskie uzyskały samorząd. Pewnej (choć ograniczonej) demokracji poddano samorządowe prawo wyborcze<sup>83</sup>. Nowe prawo wyznaniowe zezwalało 20 ojcom rodzin, którzy zbudowali świątynię, wystąpić do ministra wyznań o erygowanie nowej parafii i mianowanie proboszcza<sup>84</sup>.

Do 1870 r. w Danii dominowało ugrupowanie konserwatystów powiązane ze środowiskiem ziemiańskim (gabinety hr. Frijsa i hr. Ludviga Holsteina-Holstinborga). W obawie przed naciskiem deputowanych reprezentujących chłopów konserwatyści weszli w sojusz z ugrupowaniem liberałów (reprezentujących środowiska mieszczańskie)<sup>85</sup>. Rządy konserwatywno-liberalne znajdowały wsparcie w korpusie oficerskim, wśród urzędników oraz w środowisku zamożnych mieszczan, głównie przedsiębiorców i kupców. W opozycji do rządu lokowały się z kolei środowiska chłopskie i ich reprezentanci, określani w parlamencie jako „lewica” (*Venstre*). Pokazną grupę posłów *Venstre* oraz aktywistów tego ugrupowania stanowili synowie chłopscy, wykształceni i uformowani osobowościowo na coraz bardziej licznych uniwersytetach ludowych. W sumie środowiska chłopskie miały prawie połowę mandatów w *Folketingu* i kilkanaście w *Landtingu*; ich siłę osłabiały wewnętrzne rozbieżności wśród deputowanych środowisk wiejskich<sup>86</sup>. Dopiero utworzenie koalicji konserwatystów i liberałów (rząd hr. Holsteina) skłoniło lewicę chłopską do zwrócenia szeregów i opracowania programu „zjednoczonej lewicy” (*det forenede Venstre*).

Na tle rywalizacji „zjednoczonej lewicy” z koalicją konserwatywno-liberalną toczył się spór o wzajemne relacje *Folketingu* i *Landstingu*. Lewica chłopska opowiadała się za priorytetem *Folketingu* (jako pochodzącego z wyborów bezpośrednich). Konserwatyści i liberałowie optowali natomiast za równorzędnością izb; dysponowali bowiem przewagą w izbie drugiej. Kwestią sporną były także projekty dotyczące polityki obronnej (lewica opowiadała się za utworzeniem armii ludowej)<sup>87</sup>. W połowie 1875 r. doszło w Danii do kolejnego przesilenia rządowego, w wyniku którego kolejny rząd utworzył Jacob B.S. Estrup. Innym obszarem konfliktów społecznych stały się nadto relacje między właścicielami zakładów przemysłowych a robotnikami (dochodziło do powtarzających się strajków). Jesienią 1874 r. (pod wpływem wydarzeń we Francji) w Danii pojawiły się pierwsze organizacje socjalistyczne, założo-

<sup>83</sup> Przykładowo, w wyniku reformy prawa wyborczego do samorządu miejskiego liczba wyborców w stołecznej Kopenhadze wzrosła z 1,6% mieszkańców (mężczyzn) do 5,7%.

<sup>84</sup> W. Czaplński, *Dzieje Danii nowożytnej*, s. 207.

<sup>85</sup> *Politikens Danmarks historie*, t. XII, København 1966, s. 28–29.

<sup>86</sup> Przywódcami poszczególnych skrzydeł w ruchu chłopskim byli: Jens Andersen Hansen (tzw. ludowa lewica – *det Folkelige Venstre*), „pozytywista” Lars Bjørnbak i Sofus Høgsbro (lewica narodowa – *det Nationale Venstre*).

<sup>87</sup> K. Hvidt, *Venstre on forsvarssagen, 1870–1901*, Århus 1971, s. 24.

ne przez Louisa Pio, Harald Bixa oraz Paula Geleffa<sup>88</sup>. Aresztowania przywódców organizacji (będących odnogami I Międzynarodówki Socjalistycznej)<sup>89</sup> zahamowały na pewien czas rozwój ugrupowań socjalistów. Nie powstrzymały natomiast postępu w organizowaniu pracowniczych związków zawodowych.

W 1875 r. kierownictwo duńskiego rządu przeszło w ręce konserwatysty Jacoba B.S. Estrupa, zwolennika wzmocnienia władzy królewskiej kosztem parlamentu, opującego za korzystaniem przez króla z uprawnień nadzwyczajnych (na podstawie § 25 ustawy zasadniczej). Okoliczność ta postawiła przed ugrupowaniami chłopskiej lewicy zadanie zwarcia szeregów do konfrontacji z polityką rządu oraz w obronie duńskiego parlamentaryzmu. Zadanie to okazało się jednak niewykonalne na skutek rozbieżności programowych oraz animozji politycznych w obrębie Venstre. Jesienią 1877 r. doszło do rozłamu w tym ugrupowaniu. Część posłów „zjednoczonej lewicy” (z Bojsenem, Holsteinem i Høgsbro) poszło na kompromis z rządem Estrupa. Inna grupa (ok. 30 posłów) głosowała przeciw rządowemu projektowi budżetu<sup>90</sup>. Rozbicie ruchu chłopskiego ułatwiło kontynuowanie rządów koalicji konserwatywno-liberalnej (gabinetu Estrupa). Z czasem w ruchu chłopskim górę wzięli politycy umiarkowani, skupieni wokół Frede Bojsena; na czoło lewicowego odłamu ruchu chłopskiego wybił się Viggo Hørup. Zapoczątkował on ewolucję swego ugrupowania (*Det radikale Venstre*) w kierunku partii wielośrodowiskowej, z udziałem mieszkańców miast oraz inteligencji<sup>91</sup>.

Politycy prawicy zareagowali powołaniem własnej organizacji; rychło osiągnęła ona blisko 30 tys. członków i rozbudowaną sieć organizacji lokalnych. Zaostrzeniu uległa rywalizacja w Folketingu między ugrupowaniami prawicy i lewicy (lewica propagowała taktykę tzw. *visnepolitik*, tj. bojkotowania rządowych inicjatyw ustawodawczych).

Po marginalizacji nurtu promarksowskiego w ruchu robotniczym przewagę uzyskała orientacja socjalreformistyczna, skupiona wokół pisma „Social-Demokraten”. W 1876 r. na kongresie w Frederiksberg powstała Socjaldemokratyczna Partia Danii na czele z Emilem Winbladem, Chastenem Hørdumem i Carlem Christianem Andersenem. Wybory do Folketingu w 1884 r. zdecydowanie wygrała lewica, osiągając łącznie 84 mandaty (przy 19 dla ugrupowań prawicy konserwatywnej), ale w kręgu ugrupowań lewicowych nie było jedności; w 1884 r. powstały dwa główne odłamy: umiarkowany pod nazwą Danske Venstre (z Christenem Bergiem) i radykalny Folkeetingets Venstre z Viggo Hørupem. Mimo przewagi ugrupowań lewicy w Folketingu rząd Estrupa utrzymywał się przy władzy dzięki wsparciu króla i pewnej bierności środowisk chłopskich<sup>92</sup>.

<sup>88</sup> T. Cieślak, *Zarys historii najnowszej krajów skandynawskich*, Warszawa 1978, s. 103 i n.

<sup>89</sup> Pio, Brix i Geleff zostali zwolnieni z aresztu w 1875 r.

<sup>90</sup> Na czele tej grupy stali Christen Berg i Viggo Hørup.

<sup>91</sup> K. Hvidt, dz. cyt., s. 206–207.

<sup>92</sup> Do sprawowania władzy wykorzystywał on konstytucyjne instrumenty: prowizorium budżetowe i akty czasowe (wydawane z inicjatywy rządu przez monarchę); pewnym ułatwieniem dla rządu były też rozbieżności i spory polityczne wśród ugrupowań lewicy w Folketingu.

Ostatnie dwudziestolecie XIX w. upłynęło w Danii pod znakiem intensywnego rozwoju spółdzielczości rolniczej (przede wszystkim mleczarskiej, a także w zakresie przetwórstwa mięsnego oraz handlu spożywczego). Elementem towarzyszącym gospodarczym korzyściom w rozwoju spółdzielczości było kształtowanie się w członkach spółdzielni nawyku przedsiębiorczości oraz poczucia wspólnoty<sup>93</sup>.

W sferze politycznej utrzymywała się rywalizacja konserwatystów (skupionych wokół rządu Estrupa) z ugrupowaniami lewicy oraz socjaldemokratami. Jednocześnie dochodziło do polaryzacji stanowisk w ugrupowaniach używających nazwy Venstre (lewica). W 1894 r. konserwatyści i Venstre zawarli porozumienie. Przewidywało ono odejście ze stanowiska premiera Estrupa i przywrócenie konstytucyjnego modelu relacji między rządem a Folketingiem, bez odwoływania się do unormowań przewidzianych dla sytuacji nadzwyczajnych. Zawarty układ (zwany przez jego przeciwników „zgniłym”) został podważony przez wyniki wyborów do Folketingu wiosną 1895 r. (przeciwnicy układu zdobyli 53 mandaty, zwolennicy – tylko 27)<sup>94</sup>.

W następstwie wyborów utworzona została Venstrereformpartiet (Lewicowa Partia Reform) na czele z Sofusem Høgsbro i Jensem C. Christensenem. Po wyborach w kwietniu 1901 r. powstał nowy rząd<sup>95</sup>, w którym przewagę mieli politycy Venstrereformpartiet. Przywrócona została zasada, że skład i profil rządu są determinowane przez większość parlamentarną.

Na przełomie stuleci Dania doświadczała przeobrażenia się z kraju rolniczego (z licznymi relikdami feudalizmu) w kraj przemysłowy. Nastąpił istotny przyrost ludności (z 1,78 mln w 1870 r. do ok. 2,45 mln w 1910 r.). Postępowała urbanizacja; Kopenhaga w 1870 r. liczyła prawie 200 tys. mieszkańców, a w 1910 r. – ponad pół miliona<sup>96</sup>. W ciągu pierwszej dekady XX w. tempo przyrostu produkcji przemysłowej po raz pierwszy wyprzedziło wzrost produkcji rolnej. Rozbudowana została, i to poważnie, duńska flota handlowa<sup>97</sup>.

Po rezygnacji premiera Deuntzera (w 1905 r.) nowym premierem Danii został pierwszy polityk o chłopskim rodowodzie, z zawodu nauczyciel, Jens C. Christensen, przywódca umiarkowanego odłamu Venstre. Jego pozycję osłabiały rozbieżności w łonie ugrupowań opierających się na chłopskiej bazie społecznej, a w szczególności – powstanie lewicującego ugrupowania Det radikale Venstre<sup>98</sup>.

Kolejne wybory parlamentarne wykazały przesunięcie preferencji wyborców na lewo. Wyrazem tego było uzyskanie aż 24 mandatów przez kandydatów socjaldemokracji oraz 11 mandatów przez Radikale Venstre. Przy władzy pozostał „gabinet inteligencji ruchu ludowego” Jensa C. Christensena (Venstrereformpartiet) z większością

<sup>93</sup> *Politikens Danmarks historie*, t. XI, København 1965, s. 105.

<sup>94</sup> W. Czaplński, *Dzieje Danii nowożytnej*, s. 233.

<sup>95</sup> Na czele rządu stanął profesor prawa administracyjnego Johan H. Dantzer. Większość ministerstw przypadła w udziale politykom Lewicowej Partii Reform.

<sup>96</sup> *Politikens Danmarks historie*, t. XII, København 1966, s. 33–34.

<sup>97</sup> Jej tonaż wzrósł z 149 tys. BRT w 1867 r. do 573 tys. BRT w 1913 r. Por. *Schultz Danmarks historie*, t. V, København 1941, s. 647.

<sup>98</sup> Partia ta uformowała się na kongresie w Odense w maju 1905 r.

cią 65 mandatów w 113-osobowym Folketingu<sup>99</sup>. Wykrycie malwersacji dokonanej przez Albertiego, ministra sprawiedliwości w rządzie Christensena, doprowadziło do dymisji rządu. Nowy gabinet Nielsa Neergaarda łączył się z lekkim przesunięciem „na lewo” (z uwagi na proporcje reprezentacji w rządzie).

Na tle sporu o stanowisko Danii wobec narastającego konfliktu między Trójprzymierzem a Trójporozumieniem i o koncepcję polityki obronnej upadł rząd Neergaarda, Venstrereformpartiet doznała zaś porażki wyborczej. Nowy gabinet Carla T. Zahlego był zdominowany przez przedstawicieli Det radikale Venstre<sup>100</sup>. W kampanii wyborczej w 1910 r. doszło do zjednoczenia ugrupowań lewicowych; zjednoczona partia przyjęła nazwę „Venstre”. Nowym premierem został Klaus Berntsen.

Rząd Bernstena zdołał (za pomocą nowych podatków) zrównoważyć budżet. Nie zdążył natomiast, przed porażką wyborczą w 1913 r., przeprowadzić zapowiadanych zmian w ustawie zasadniczej. Po wyborach ster rządu przejął na powrót Carl T. Zahle. Przy wsparciu ze strony socjalistów Det radikale Venstre pozostali przy władzy do 1920 r., tj. przez okres I wojny światowej i pierwsze lata powojenne. Ważnym rysem ewolucji duńskiej sceny politycznej było powolne, ale konsekwentne poszerzanie wpływów partii socjaldemokratycznej. Jej poparciu zawdzięczał swe utrzymanie się gabinet Zahlego<sup>101</sup>. Zachowanie neutralności w czasie I wojny światowej<sup>102</sup> uchroniło Danię od zniszczeń i wydatków wojennych. Pośrednio sprzyjało też zachowaniu tej samej ekipy rządowej jako elementu stabilizującego sytuację wewnętrzną oraz zewnętrzne postrzeganie państwa. Utrzymanie neutralności Danii łączyło się z dużymi kłopotami gospodarczymi, zważywszy, że główni partnerzy handlowi Danii – Niemcy (33% importu) i Wielka Brytania (17% importu) – znaleźli się po przeciwnych stronach frontu. Trudności pogłębiły się znacznie po wprowadzeniu przez Niemcy blokady Wysp Brytyjskich.

W czasie I wojny światowej, w sprzyjającej porozumieniu stronnictw atmosferze starań o zachowanie neutralności, doszło w Królestwie Danii do odkładanej w czasie reformy konstytucji. Tekst nowej konstytucji – *nye juni-Grundloven* – został przyjęty przez Folketing i Landsting, a następnie podpisany przez króla Christiana X i ministrów w rocznicę ustanowienia ustawy zasadniczej z 1849 r., tj. 5 czerwca 1915 r.

Nowa ustawa zasadnicza rozszerzała prawa wyborcze na kobiety oraz osoby w stosunku służebnym (dotychczas niekorzystające z tych praw). Liczbę deputowanych do Folketingu zwiększono do 140 (w ślad za wzrostem liczby obywateli); granicą wieku w wyborach do Folketingu było ukończenie 25 lat (do Landstingu – 35 lat). Ustępu-

<sup>99</sup> T. Kaarsted, *Hvad skal det nytte. De radikale og forsvaret 1894–1914*, Århus 1969, s. 17–18.

<sup>100</sup> Podczas rządów gabinetu Zahlego doszło do postawienia przed Trybunałem Królestwa (*Rigsretten*) b. premiera Jensa C. Christensena i ministra spraw wewnętrznych Siguarda Berga za zaniedbania w urzędowaniu. Berg został skazany na grzywnę, Christensena trybunał uwolnił od odpowiedzialności, zarzucając mu jednak zaniechania urzędnicze.

<sup>101</sup> O randze socjaldemokracji duńskiej świadczyło powierzenie jej organizacji międzynarodowego zjazdu socjalistów w 1910 r. (z udziałem Jauresa, Eberta, Trockiego, a nawet W. Ulianowa – Lenina).

<sup>102</sup> W następstwie wysokich wydatków na obronność Dania, a przede wszystkim jej stolica – Kopenhaga, stała się jednym z najlepiej ufortyfikowanych obszarów Europy u progu XX stulecia.

jący Landsting miał wybierać 18 członków tej izby na następną kadencję. Większość okręgów wyborczych stanowiły okręgi jednomandatowe; uzupełnieniem były okręgi kilkumandatowe (w których stosowano zasadę proporcjonalnej repartycji mandatów).

Nastąpiła też konsolidacja ugrupowań politycznych (dotychczas widoczna głównie na arenie parlamentarnej). W grudniu 1915 r. prawica parlamentarna powołała do życia Konserwatywną Partię Ludową (Det konservative Folkeparti). Założeńmi jej programu politycznego były: ochrona prawa do życia i własności (jako praw naturalnych), wolność działalności gospodarczej, szacunek dla tradycji i rezerwa wobec nagłych zmian w życiu ekonomicznym, społecznym i politycznym<sup>103</sup>.

Ze względu na wojnę oraz obawę o zburzenie politycznego konsensu wokół konstytucji nowe wybory parlamentarne zostały przeniesione na rok 1918. We wrześniu 1916 r. skład rządu został uzupełniony – w celu nadania mu większej reprezentatywności – o trzech przedstawicieli różnych ugrupowań: konserwatystę, liberała i przedstawiciela socjaldemokracji (był nim jej późniejszy przywódca, Thorvald Stauning)<sup>104</sup>. Ministrowie ci, określanii jako „ministrowie kontrolujący” (*kontroministerna*), mieli informować gabinet o dystansie swoich ugrupowań względem polityki rządu. Czołową rolę wśród nich odgrywał Thorvald Stauning dzięki swej pozycji wśród socjaldemokratów, a nadto – woli współpracy z Det radikale Venstre oraz konsekwencji i walorom osobistym.

W wyborach w maju 1918 r. najwięcej głosów uzyskała Venstre (44 mandaty) przed socjaldemokratami (39), Det radikale Venstre (33) i konserwatystami (22). Przy władzy pozostał gabinet Zahlego, tytułowanego odtąd – zgodnie z nową ustawą zasadniczą – „ministrem państwa” (*Statsminister*).

Zbliżająca się klęska państw centralnych, w tym Niemiec, ożywiła nadzieję Duńczyków na odzyskanie północnej części Szlezwiку, zamieszkaną przez ludność duńską. Żądanie to – w listopadzie 1918 r. – poparło zgromadzenie ludowe zwołane w Åbenrå. Pojawiła się idea, by o przynależności północnego Szlezwiку zdecydowali w plebiscycie jego mieszkańcy. Ostatecznie konferencja pokojowa w Wersalu zadecydowała o przeprowadzeniu dwu plebiscytów: w północnej i – osobno – w środkowej części Szlezwiку. Plebiscyt na północy przyniósł rezultat korzystny dla Danii; głosowanie w Szlezwiку środkowym wykazało przewagę opcji niemieckiej. 10 lipca 1920 r. król Danii Christian X oficjalnie objął panowanie nad północnym Szlezwikiem<sup>105</sup>.

W powojennej Danii istotnie wzrosło znaczenie pracowniczych związków zawodowych i związanej z nimi partii socjaldemokratycznej. W 1919 r. zgodnie z postulatami związkowymi ustanowiony został mimo wewnętrznych rozbieżności ośmiogodzinny dzień pracy<sup>106</sup>. Na wsi została przeprowadzona, z pomocą kredytową państwa,

<sup>103</sup> T. Cieślak, *Zarys historii najnowszej krajów skandynawskich*, s. 119; P. Møller, *Det konservative Folkeparti*, København 1956, s. 83–96.

<sup>104</sup> W. Czaplinski, *Dzieje Danii nowożytnej*, s. 259.

<sup>105</sup> Szerzej por. W. Czaplinski, *Dania a Polska XVI–XX w. Studia*, Warszawa 1976.

<sup>106</sup> W 1919 r. w konflikt z kierownictwem partii popadła jej organizacja młodzieżowa, zarzucając kierownictwu ugodość (tzw. socjalizm ministerialny). W 1920 r. doszło do rozłamu

akcja wykupu ziemi przez chłopów bezrolnych i służbę. Ponadto państwo przejęło część ziem znajdujących się rękach wielkich właścicieli, umożliwiając następnie ich podział na gospodarstwa, których dzierżawę zaproponowało chłopom małorolnym.

Zdymisjonowanie, bez udziału Folketingu, rządu Zahlego i powołanie przez króla gabinetu urzędniczego Ottona Liebe (o nastawieniu zachowawczym) spotkało się z gwałtownymi protestami inspirowanymi przez socjaldemokratów. Rozwiązaniem tzw. kryzysu wielkanocnego (*Paaskekrisen*) stało się powołanie gabinetu fachowców pod przewodnictwem Johana Friisa oraz przeprowadzenie reformy wyborczej (zwiększała ona liczbę okręgów wielomandatowych, gdzie wprowadzono proporcjonalny podział mandatów). Po wyborach w kwietniu 1920 r. został utworzony nowy gabinet Nielsa Neergaarda, zdominowany przez polityków partii Venstre. Proliberalny kurs tego rządu wyznaczał przede wszystkim energiczny minister rolnictwa Thomas Madsen-Mygdal (dzięki jego inicjatywom rząd wycofał się z określania cen towarów i racjonowania artykułów deficytowych, wprowadzonego w okresie wojny).

Kolejne wybory parlamentarne w 1924 r. dość niespodziewanie wygrała partia socjaldemokratyczna (55 mandatów w 149-osobowym Folketingu). Przywódca partii Thorvald Stauning objął przewodnictwo rządu mniejszościowego, który mógł liczyć na „zewnątrzne” wsparcie deputowanych Det radikale Venstre. Nowy rząd osiągnął sukces w stabilizowaniu wartości korony i – nie bez trudności – w wygaszaniu fali strajków (przez wprowadzenie 3% podwyżki płac).

Nowe wybory w 1926 r. przyniosły rezultat świadczący o zwrocie ku prawej flance sceny politycznej. Najkorzystniejsze wyniki osiągnęła partia liberalna Venstre; po ustąpieniu Stauninga tekę premiera otrzymał przedstawiciel liberałów Thomas Madsen-Mygdal (ważną rolę odgrywał w jego rządzie minister spraw wewnętrznych Olaf Krag). Oszczędnościowy program rządu, mimo krytyki socjaldemokratów, przyniósł polepszenie stanu gospodarki. Spory między liberałami a konserwatystami o finansowanie wojska doprowadziły do rozwiązania Folketingu i wyborów w kwietniu 1929 r. Najkorzystniejsze wyniki uzyskali na powrót socjaldemokraci (61 mandatów). W porozumieniu z Det radikale Venstre dysponowali większością (77 mandatów w 149-osobowym Folketingu). W tej sytuacji na czele rządu stanął ponownie Thorvald Stauning; do rządu weszło również trzech radykałów.

W latach 1926–1930 (mimo początków wielkiej recesji gospodarczej) Dania przeżywała okres względnej koniunktury. Zwiększyła się hodowla bydła i nierogacizny oraz produkcja nabiału i mięsa. Wartość wywozu towarów spożywczych wzrosła z 637 mln koron w 1914 r. do 995 mln koron w 1930 r.<sup>107</sup> W tym samym czasie wartość produkcji przemysłowej wzrosła o 63%. Dopiero wielka recesja gospodarcza w Niemczech i Wielkiej Brytanii – tradycyjnych partnerach handlowych Danii – przyniosła zahamowanie wzrostu gospodarczego. Zmniejszenie eksportu artykułów rolno-hodowlanych uderzyło rykoszetem w duńskich rolników, którzy zaciąg-

---

w partii; jej radykalnie lewicowe skrzydło przyjęło postać Partii Komunistycznej i przystąpiło do III Międzynarodówki.

<sup>107</sup> E. Garbacik, *Wieś duńska dawniej i dziś*, Kraków 1946, s. 144–145.

nęli kredyty na modernizację swych farm lub zakup ziemi. Związki producentów rolnych Landsbrugernes Sammenslutning (LS) oraz Jord, arbejde, og kapital (JAC) wystąpiły ze stanowczymi żądaniem pomocy dla rolnictwa. Spadek zapotrzebowania na produkty duńskie generował duże bezrobocie w przemyśle (w 1932 r. sięgnęło ono prawie 30% zdolnych do pracy). Częściowo skutecznym remedium był zainicjowany w 1931 r. rządowy program zapomóg dla bezrobotnych oraz dla zadłużonych rolników<sup>108</sup>. Zaostrzono także zasady dotyczące obrotu i wywozu walut obcych za granicę (wskutek drastycznego spadku rezerw walutowych i kruszcowych Banku Narodowego). Wielkie bezrobocie (ok. 200 tys. osób) i niedostatek rolników (ok. 250 tys. osób) skłoniły główne partie Danii do rozpoczęcia współpracy międzypartyjnej (między Venstre, Det radikale Venstre i socjaldemokratami). Porozumienie to, zawarte w mieszkaniu Stauninga przy ulicy Kanclerskiej, przeszło do historii jako „porozumienie z ulicy Kanclerskiej” (*Kanslergade-forlig*). Zakazywało ono uciekania się przez rok do strajków i lokautów. Rozstrzygało o 1% dewaluacji korony duńskiej (co służyło obniżeniu cen duńskich towarów eksportowanych za granicę). Porządkowało eksport mięsa wieprzowego i przedłużało funkcjonowanie kontrolowanego (przez Centralę Walutową) obrotu obcą walutą. Z inicjatywy ministra ds. społecznych (Karla K. Steinecke) przeprowadzono konsolidację prawodawstwa socjalnego. Inwestycje komunikacyjne (drogowe i mostowe) ożywiły rynek budowlany i przyczyniły się do obniżenia stopy bezrobocia.

W pierwszej połowie lat 30. XX w. do Danii trafiły (głównie z Niemiec) i znalazły tam pewien posłuch hasła narodowosocjalistyczne, głoszące pangermanizm, kult siły, antyparlamentaryzm i antysemityzm. W 1932 r. pod przewodnictwem Fritza Chansena powstała Duńska Narodowosocjalistyczna Partia Robotnicza (Danmarks Nationalsocialistiske Arbejderparti – DNMSAP). W 1935 r. partia ta liczyła już ok. 16 tys. członków<sup>109</sup>. Hasła narodowe i pangermańskie poczęły propagować także inne organizacje – młodzieżówka partii konserwatywnej Konserwatywna Młodzież (Konservativ Ungdom – KU) oraz powstałe w 1936 r. Duńskie Zjednoczenie (Dansk Samling<sup>110</sup>).

Wybory parlamentarne w październiku 1935 r. wygrali socjaldemokraci (prowadząc kampanię pod hasłem: *Stauning eller chaos*). Nowy rząd, napotykać na opory w Landstingu, wystąpił z propozycją reformy drugiej izby. Głównymi jej założeniami było wprowadzenie bezpośrednich wyborów członków Landstingu oraz obniżenie wieku wyborczego (do 23 lat). Projekt został zaakceptowany przez wybrany w 1939 r. Rigsdag; poddany referendum nie uzyskał poparcia wymaganej kwalifikowanej większości (zabrakło 11 762 głosów).

Powstanie państw autorytarnych w Europie oraz narastanie konfliktów między narodami i państwami skłaniało Danię i kierującego jej polityką zagraniczną w latach

<sup>108</sup> Program obejmował wydatki rządu 30 mln koron. Kontestowany przez liberałów został zaakceptowany przez Riksdag przy poparciu konserwatystów. Wymusił obniżki płac oraz ustanowienie nowych podatków.

<sup>109</sup> W. Czaplinski, *Dzieje Danii nowożytnej*, s. 281.

<sup>110</sup> Organizacja ta promowała model „wielkich, silnych ludzi”, nadających kierunek nawet państwowej. Do jej zwolenników należał m.in. znany duński dramaturg Kai Munk.

30. XX w. Petera Muncha do wysiłków na rzecz zachowania politycznej i wojskowej neutralności (w tym zachowania poprawnych relacji z Niemcami). W maju 1939 r. Niemcy i Dania podpisały (z inicjatywy Niemiec) pakt o nieagresji<sup>111</sup>.

Po wybuchu II wojny światowej Dania, choć z trudem, usiłowała zachować neutralność, a zarazem stosunki handlowe z Niemcami i Wielką Brytanią (co było trudne wobec zaminowania wschodnich wybrzeży Wysp Brytyjskich). W momencie opracowania przez Niemcy planu „Weberlibung”, zakładającego zajęcie Norwegii, Dania została potraktowana jak pomost w uderzeniu na ten kraj. Mimo otrzymania ostrzeżenia od oficera Abwehry władze duńskie zostały zaskoczone atakiem niemieckim 9 kwietnia 1940 r. i ultimatum o prewencyjnym zajęciu terytorium Danii. Wobec braku szans na skuteczną obronę rząd i król zaakceptowali kapitulację i wyrazili zgodę na wprowadzenie do Danii wojsk III Rzeszy.

## 2.5. DANIA W CZASIE II WOJNY ŚWIATOWEJ I W OKRESIE POWOJENNYM (1945–2015)

Z chwilą zajęcia terytorium Danii Niemcy pozwolili na pozostanie przy władzy króla Christiana X oraz rządu duńskiego. Premierem pozostał Stauning. Gabinet miał charakter rządu zgody narodowej: obok trzech socjaldemokratów w jego składzie było dwóch konserwatystów, jeden liberał, jeden radykał i trzech ministrów bezpartyjnych. Władze III Rzeszy wyznaczyły „najwyższego przedstawiciela niemieckiego przy rządzie duńskim”, którym został dotychczasowy poseł niemiecki w Kopenhadze, Renthe Fink. Wkrótce przedstawiciel ten zażądał usunięcia z rządu ministra spraw zagranicznych, konserwatysty Johna C. Møllera. W poufnych rokowaniach wysunął też sugestię utworzenia nowego rządu (bez udziału przedstawicieli duńskich partii parlamentarnych, za to z udziałem duńskiej partii narodowo-socjalistycznej). Z Kopenhagi zostały usunięte przedstawicielstwa dyplomatyczne Wielkiej Brytanii, Francji i Polski oraz – po wybuchu wojny niemiecko-radzieckiej – poselstwo ZSRR. Bank Narodowy Danii ponosił koszty pobytu wojsk okupacyjnych w Danii; finansował też nadwyżkę duńskiego eksportu do Niemiec (głównie żywności) nad eksportem niemieckim<sup>112</sup>.

Duński korpus ochotniczy podjął walki na froncie wschodnim. W Niemczech pracowało też blisko 30 tys. robotników duńskich pochodzących z werbunku.

W 1942 r. doszło do zmiany premiera. Po śmierci Stauninga na czele rządu stanął socjalista Wilhelm Buhl, który został zmuszony do złożenia deklaracji, że rząd będzie współpracować z Niemcami przy „układaniu nowych stosunków w Europie”. Brak wyraźnego sprzeciwu wobec Niemiec był motywowany przede wszystkim

<sup>111</sup> *Politikens Danmarks historie*, t. XIV, København 1966.

<sup>112</sup> W. Czaplński, *Dzieje Danii nowożytnej*, s. 292–293.



obawą przed represjami w warunkach dysproporcji sił (przy znaczących sukcesach wojennych III Rzeszy), a także swoistą lojalnością wobec zawartych z okupantem porozumień. W 1942 r. pojawiły się pierwsze próby sabotażu. Powstała w Londynie Duńska Rada wezwała do oporu wobec okupanta (do sabotażu nawoływał drogą radiową J.C. Møller, któremu udało się przedostać do Wielkiej Brytanii). Niemcy zareagowali wymianą przedstawiciela przy rządzie duńskim (został nim Werner Best) i dowództwa wojsk okupacyjnych oraz wymuszeniem przebudowy rządu. Nowym premierem został Erik Scavenius; w skład rządu weszli politycy przychylni bądź lojalni wobec III Rzeszy<sup>113</sup>. W 1943 r. władze okupacyjne zgodziły się na przeprowadzenie wyborów parlamentarnych. Wyniki wyborów były kontynuacją poparcia udzielanego partiom z okresu międzywojennego. Charakterystyczne, że duńska partia narodowosocjalistyczna zdobyła tylko 3 mandaty, a współpracująca z nią wolna partia ludowa – 2 mandaty (wybory wygrali socjaldemokraci – otrzymali 66 mandatów)<sup>114</sup>. Fala strajków i demonstracji, formalnie wywołanych pogarszaniem się sytuacji ekonomicznej ludności, która przetoczyła się przez Danię w pierwszym półroczu 1943 r., spowodowała, że 29 sierpnia 1943 r. władze okupacyjne (Wehrmacht) przejęły bezpośrednio pełnienie funkcji rządu, bieżące administrowanie przejęły zaś organy wprowadzone na czas stanu wyjątkowego. Wojska duńskie zostały rozbrojone (w toku tzw. operacji „Safari”); żołnierzy i oficerów początkowo internowano, a następnie odesłano do domów. W kraju wprowadzono godzinę policyjną. W Londynie zaktywizowała się Duńska Rada Wolności (*Frihedsråd*). Nasiliły się akty sabotażu, na które władze okupacyjne odpowiedziały restrykcjami, uciekając się nawet – w celu zastraszenia Duńczyków – do skrytobójczego mordowania przeciwników III Rzeszy (w tzw. *clearing-mord*)<sup>115</sup>. Ponowne wprowadzenie godziny policyjnej spowodowało wybuch demonstracji w Kopenhadze i innych miastach.

Po rozwiązaniu duńskiej policji nasiliły się akty sabotażu, a rządy państw pozostających w stanie wojny z III Rzeszą uznały londyńską Radę Wolności za tymczasowy rząd okupowanej Danii. Wiosną 1945 r., wobec przewidywanej klęski hitlerowskich Niemiec, Rada rozpoczęła rokowania w sprawie utworzenia rządu. Z chwilą kapitulacji Niemiec w maju 1945 r. w Helsingor wylądowała brygada duńska zorganizowana w Szwecji; ujawniły się też zakonspirowane organizacje ruchu oporu.

Wojska niemieckie oddały większość terytorium Danii bez walki. Do starć doszło jedynie w Kopenhadze (między żołnierzami duńskimi a niemiecką policją i SS) oraz na Bornholmie, gdzie garnizon niemiecki odmówił poddania się oddziałom Armii Czerwonej (z tego powodu doszło do radzieckich bombardowań wyspy i czasowego jej okupowania przez wojska radzieckie).

Rząd Scaveniusa, oskarżany o uległość wobec Niemców, ustąpił. Król Christian X powołał nowy gabinet socjaldemokraty Wilhelma Buhla; połowę miejsc w rządzie

<sup>113</sup> W odróżnieniu od poprzednich gabinetów rząd Scaveniusa nie miał poparcia parlamentarnego.

<sup>114</sup> J. Jakobsen, *I Danmarks Friheds Raad*, t. I, København 1975, s. 32–34, 38.

<sup>115</sup> W tego typu akcjach został m.in. zamordowany przeciwnik nazizmu, dramaturg i pastor Kai Munk.

objęli przedstawiciele Rady Wolności<sup>116</sup>. Nowy rząd zadeklarował powrót Danii do granic sprzed 1940 r.; nie wysunął przeto roszczeń do południowego Szleswiku i Holstyna.

Nowy gabinet, określany jako „rząd wyzwolenia” (*befrihedsensregjeringen*) powstał 1 maja 1945 r.<sup>117</sup>, a więc dosłownie w przeddzień klęski III Rzeszy i wyzwolenia terytorium Danii. Wojska niemieckie skapitulowały przed przedstawicielami dowództwa brytyjskiego 5 maja 1945 r.<sup>118</sup> Członkowie duńskich sił ruchu oporu przejęli pieczę nad bezpieczeństwem wewnętrznym (m.in. z uwagi na obecność w Danii niedobitków sił niemieckich i blisko ćwierćmilionowej rzeszy niemieckich uchodźców).

Nowy rząd duński przejął kierowanie administracją kraju, napotykał na trudności finansowe (z powodu ograbienia skarbu państwa przez niemieckiego okupanta) oraz gospodarcze. Podjęte zostały kroki w kierunku zmian w prawie karnym umożliwiające ukaranie członków władz okupacyjnych oraz kolaborantów. Na karę śmierci skazano 78 osób (ale wyroki zostały wykonane tylko na 46 z nich). Orzekane kary (w stosunku do kilkuset kolaborantów) były stosunkowo łagodne; niemiecki gubernator Werner Best, skazany na karę śmierci, został ułaskawiony przez króla.

Doświadczenia z okresu pozostawania pod władzą III Rzeszy oraz organizowania ruchu oporu zaowocowały przekształceniami na duńskiej scenie polityczno-partycyjnej. Wzrosła popularność wyborcza partii oraz polityków związanych z ruchem oporu kosztem tych, którzy wykazali spolegliwość wobec okupanta. Straciła na popularności socjaldemokracja (obarczana odpowiedzialnością za współpracę z okupantem) oraz konserwatyści. Zyskały liberalna Venstre oraz lewica komunistyczna<sup>119</sup>.

Bezpośrednio po odzyskaniu niepodległości państwo duńskie zwiększyło swą ingerencję w sferze gospodarczej i zintensyfikowało politykę w sferze zabezpieczenia społecznego. Ustanowione zostały akty zamrażające czynsze i zabraniające eksmisji lokatorów. Budownictwo zostało ożywione przez udostępnienie kredytów. Reforma emerytalna, przeprowadzona etapowo, doprowadziła do podwyżki emerytur przy jednoczesnym podniesieniu składek oraz wieku emerytalnego, a następnie – wprowadzeniu powszechnego systemu emerytalnego (*folkepension*). System emerytalny został oparty na trzech „filarach”: powszechnych emeryturach państwowych, pochodzących ze składek branżowych emeryturach pracowniczych (*arbejdemarkedpension*) oraz prywatnych polisach emerytalnych<sup>120</sup>.

<sup>116</sup> Do rządu weszli: konserwatysta John Ch. Møller, jako minister spraw zagranicznych, socjaldemokrata Hans Hedtoft i Hans C. Hansen (późniejszy premierzy Danii) oraz politycy liberalnej Venstre (także późniejszy premierzy) Knud Kristensen i Erik Eriksen. Radę Wolności reprezentowali Mogens Fog oraz przywódca komunistów duńskich Axel Larsen.

<sup>117</sup> G. Szelągowska, *Dania*, Warszawa 2010, s. 224.

<sup>118</sup> Tylko terytorium Bornholmu znalazło się w zasięgu operacji wojskowych ZSRR. Wojska radzieckie opuściły Bornholm w kwietniu 1946 r. pod presją aliantów zachodnich.

<sup>119</sup> W Folketingu, wybranym w październiku 1945 r., zasiadło 48 socjaldemokratów, 98 liberałów, 26 konserwatystów, 18 deputowanych komunistycznych, 11 liberałów radykalnych. Nowym premierem mniejszościowego rządu liberalnej Venstre, wspieranego przez radykalnych liberałów oraz konserwatystów, został przedstawiciel Venstre Knud Kristensen.

<sup>120</sup> G. Szelągowska, *Dania*, s. 235.

Obok trudności gospodarczych oraz bezrobocia powojenna Dania stanęła wobec dylematu związanego z przynależnością południowej części Szlezewiku. Część ugrupowań (konserwatyści, DS, liberalna Venstre) opowiadała się za włączeniem Szlezewiku do Danii; ugrupowania lewicowe (radykałni liberałowie, socjaldemokraci i komuniści) przestrzegali przed wywołaniem problemu, licząc się ze sprzeciwem ZSRR (okupującego wschodnią część Niemiec) oraz rezerwą ze strony mocarstw zachodnich. Niedługo potem brytyjskie władze okupacyjne (południowy Szlezewik należał głównie do brytyjskiej strefy okupacyjnej) postawiły przed Danią żądanie ustosunkowania się do kwestii Szlezewiku<sup>121</sup>.

W 1947 r. wybory do Folketingu spowodowały ustąpienie rządu Kristensena i powstanie mniejszościowego gabinetu socjaldemokratycznego Hansa Hedtofta, wspieranego w parlamencie przez liberałów i część konserwatystów. W tym samym czasie zmarł powszechnie szanowany król Christian X; jego następcą został Fryderyk IX.

Przewycięzeniu powojennych trudności gospodarczych sprzyjało objęcie Danii planem Marshalla (1948–1953). Po nieskutecznej próbie powołania nordyckiego sojuszu obronnego (Szwecja zdecydowała się zachować neutralność) rząd Hansa Hedtofta postanowił – śladem Norwegii – związać Danię z Paktem Północnoatlantyckim<sup>122</sup>. Dania podpisała też z USA umowę przewidującą obecność amerykańskiej bazy wojskowej na Grenlandii. Socjaldemokratyczny rząd zgodził się na rozbudowę lotnisk wojskowych, ale pod naciskiem opinii publicznej sprzeciwił się rozmieszczeniu na nich sił lotniczych NATO.

W 1952 r. zrealizowana została – sięgająca swą genezą XIX w. – idea utworzenia unii państw nordyckich. Przybrała ona postać Rady Nordyckiej (Nordisk Råd), zakładającej ścisłą współpracę parlamentów i rządów<sup>123</sup>.

W 1950 r. doszło w Danii do przesilenia rządowego w związku z odrzuceniem rządowego projektu podatku na cele obrony narodowej i dymisją gabinetu Hansa Hedtofta. Wybory we wrześniu 1950 r. zaowocowały zmniejszeniem (o 17 mandatów) reprezentacji parlamentarnej Venstre oraz wzrostem popularności Konserwatywnej Partii Ludowej (przyrost o 10 mandatów)<sup>124</sup>. Po krótkotrwałym funkcjonowaniu kolejnego mniejszościowego gabinetu socjaldemokraty Hedtofta władzę przejęła koalicja liberalnej Venstre z konserwatystami. Na czele rządu stanął przedstawiciel Venstre Erik Eriksen. Nowy rząd zawarł z socjaldemokratami porozumienie służące przeprowadzeniu przez parlament projektów ustaw ograniczających konsumpcję

<sup>121</sup> Władze brytyjskie zaproponowały trzy alternatywne rozwiązania: przeprowadzenie plebiscytu, rozdzielenie obszarów pomiędzy Danię i Niemcy bez plebiscytu bądź przesiedlenie mniejszości duńskiej i niemieckiej na tereny zamieszkałe przez daną narodowość w większości. Premier Kristensen opowiadał się za przeprowadzeniem plebiscytu, co nie zyskało poparcia większości w Folketingu. Następtwem było rozpisanie nowych wyborów. Po ich przegraniu premier ustąpił z urzędu, a następnie złożył mandat parlamentarny.

<sup>122</sup> W Folketingu ideę tę poparło 116 posłów; przeciw głosowało 23.

<sup>123</sup> Początkowo w skład Rady weszły: Dania, Norwegia, Szwecja oraz Islandia. W 1956 r. do Rady dołączyła (związana szczególnymi porozumieniami z ZSRR) Finlandia. Por. szerzej Z. Klepacki, R. Ławniczak, *Rada Nordycka a współpraca i integracja państw skandynawskich*, Warszawa 1977.

<sup>124</sup> Dalsze zmniejszenie elektoratu odnotowali komuniści (tracąc 2 z 9 mandatów).

(zwłaszcza produktów pochodzących z importu) i utrzymujących dostępność podstawowych artykułów.

W 1951 r., w nawiązaniu do postulatów wysuwanych przez opinię publiczną, została zaktywizowana działająca już komisja konstytucyjna, mająca na celu przygotowanie projektu nowej ustawy zasadniczej – *Grundloven*. W debacie konstytucyjnej na czoło wysunęły się propozycje znacznego obniżenia wieku wyborczego dla kandydujących (wynosił on dotychczas: 25 lat w przypadku izby pierwszej, czyli Folketingu, oraz 35 lat w izbie drugiej – Landstingu) oraz rezygnacji z powoływania drugiej izby. W 1951 r. rząd przedłożył propozycję zniesienia drugiej izby oraz obniżenia wieku – w odniesieniu do prawa kandydowania – do 23 lat<sup>125</sup>.

Rządowy projekt zmian konstytucji przyspieszył prace komisji konstytucyjnej. Opracowany przez nią projekt nowej ustawy zasadniczej został zaaprobowany przez Folketing 23 marca 1953 r., a przez Landsting – 28 marca 1953 r. Do ostatecznej aprobaty projektu wymagane było przeprowadzenie ogólnokrajowego referendum konstytucyjnego. Izby parlamentu uznały nadto, że zgodnie ze skandynawską tradycją<sup>126</sup> tekst ustawy zasadniczej winien być aprobowany przez parlament wybrany na kolejną kadencję. Z tego też powodu w kwietniu 1953 r. zostały przeprowadzone nowe wybory parlamentarne (jeszcze do obu izb), które przyniosły rezultaty zbliżone do poprzednich z 1950 r.<sup>127</sup>

Referendum konstytucyjne odbyło się 28 maja 1953 r. Z powodu dużej częstotliwości głosowań i niezbyt energicznej kampanii referendalnej uczestniczyło w nim zaledwie 58% uprawnionych do głosowania. Za przyjęciem nowej ustawy zasadniczej opowiedziało się 78,8% uczestników referendum. Zwolennicy nowej konstytucji stanowili – przy niskiej frekwencji – zaledwie 45,8% ogółu uprawnionych do głosowania (warto przy tym podkreślić, że dotychczasowe uregulowania wymagały aprobaty 45% ogółu uprawnionych). Tym samym w referendum tylko minimalnie przekroczono wymagany pułap aprobaty.

5 czerwca 1953 r. nowa *Grundloven* – ustawa zasadnicza – została podpisana przez króla Fryderyka IX za kontrasygnatą premiera Erika Eriksena. Konstytucja ta, określana jako *andre juni-grundloven* (druga czerwcową ustawa zasadnicza), nawiązuje do założeń znowelizowanej w 1915 r. „pierwszej ustawy zasadniczej”, proklamowanej 5 czerwca 1849 r. Regulacja konstytucyjna została uzupełniona ustawą o sukcesji tronu, uchwaloną jeszcze przed zakończeniem procesu stanowienia i opublikowaniem ustawy zasadniczej<sup>128</sup>. Ustawa ta rozszerzała prawo dziedziczenia tronu na kobiety, co było poniekąd uwarunkowane sytuacyjnie. Panujący król Fryderyk IX nie miał bowiem potomków męskich; jego następczyniami mogły zostać natomiast córki (kolejno, w kategoriach pierwszeństwa urodzenia, Małgo-

<sup>125</sup> M.N. Pedersen, *Party Distances in the Danish Folketing, 1945–1968*, „Scandinavian Political Studies” 1971, vol. 6; M. Grzybowski, *Królestwo Danii. Zarys systemu ustrojowego*, Kielce 1996, s. 21.

<sup>126</sup> Por. tenże, *Wstęp* (w:) *Konstytucja Danii*, Warszawa 2002, s. 12.

<sup>127</sup> K.E. Miller, *Government and Politics in Denmark*, Boston 1968, s. 45 i n.

<sup>128</sup> Szerzej: F. Marcus, *Danemark, Die dänische Verfassung von 5 Juni 1953 und das Thronfolgesetz vom 27 Mars 1953*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Volkrecht” 1953/1954, No 15.

rzata, Benedykta i Anna Maria)<sup>129</sup>. Poza tekstem konstytucji pozostały natomiast unormowania wyborcze, w których dokonano istotnych innowacji (na poziomie 2% głosów wprowadzono klauzulę zaporową, mającą zapobiegać nadmiernej fragmentacji reprezentacji parlamentarnej, oraz instytucję tzw. krajowej listy wyrównawczej).

We wrześniu 1953 r. odbyły się kolejne wybory (na nowych zasadach konstytucyjnych) do jednoizbowego Folketingu. Wybory te nie przyniosły oczekiwanej politycznej konsolidacji składu parlamentu. Utworzony został mniejszościowy socjaldemokratyczny gabinet Hansa Hedtofta, a po jego przedwczesnej śmierci – Hansa Christiana Hansena. Pod nowym kierownictwem rząd postawił na uściślenie relacji z NATO i z państwami Europy Zachodniej<sup>130</sup>.

Na przełomie lat 40. i 50., a także w pierwszej połowie lat 50. XX w. Dania zmagła się ze znaczącymi trudnościami ekonomicznymi oraz konfliktami społecznymi. Tempo wzrostu gospodarczego (2,7% w latach 1950–1957) należało do najniższych w Europie Zachodniej<sup>131</sup>. W przemyśle następowały procesy modernizacji produkcji i jej automatyzacji, co obniżało zapotrzebowanie na nowych pracowników i odwodziło pracodawców od podwyższania płac. Związki zawodowe reagowały organizowaniem strajków kontestujących tak wprowadzaną „racjonalizację” stosunków produkcji. Istotnym żądaniem było też skrócenie tygodnia pracy (z 48 do 44 godzin), odrzucane przez pracodawców. W konflikt między pracodawcami i pracownikami włączył się rząd, grożąc zastosowaniem tzw. rozejmu przymusowego<sup>132</sup>, a następnie – wobec odrzucenia przez związki zawodowe projektu rozwiązania konfliktu – przeprowadzając projekt jego rozwiązania przez parlament w formie ustawy. Wymiar czasu pracy pozostał na dotychczasowym poziomie, ale podniesiono stawki płac.

W połowie lat 50. zakończony został spór o przebieg granicy na terenie Szlezwiaku. Za podstawę przyjęto zachowanie stanu faktycznego, przy jednoczesnym zagwarantowaniu poszanowania publicznych praw mniejszości (duńskiej oraz niemieckiej) po obu stronach granicy. Częściowej regulacji poddano także relacje Danii z Niemiecką Republiką Demokratyczną, zwłaszcza w zakresie komunikacji oraz wymiany handlowej.

Wydarzenia na Węgrzech w listopadzie 1956 r., a następnie rozpoczęty w ZSRR proces destalinizacji zaskutkowały rozłaniem w obrębie Duńskiej Partii Komunistycznej. Ostatecznie w lutym 1959 r. liczna grupa członków DPK wystąpiła z tej par-

<sup>129</sup> Pierwotnie, na wniosek konserwatystów, wprowadzono zasadę, że urodzenie męskiego potomka rodziny królewskiej usuwa pierwszeństwo pierworodnej córki do dziedziczenia tronu. W referendum z 2009 r. zastrzeżenie to uległo derogacji.

<sup>130</sup> E. Damgaard, *Stability and Change in the Danish Party System over Half of Century*, „Scandinavian Political Studies” 1974, vol. 9, s. 106 i n.

<sup>131</sup> G. Szelągowska, *Dania*, s. 255.

<sup>132</sup> Zgodnie z ustawą z 1910 r. strony sporu zbiorowego winny ustanowić rozjemcę z zadaniem zaproponowania ugody. W przypadku braku ugody spór miał być przekazywany sądowi rozjemczemu. Brak zgody na przyjęcie rozstrzygnięcia sądu rozjemczego upoważniał rząd do zastosowania tzw. rozejmu przymusowego, w ramach którego rząd narzucał stronom warunki rozwiązania konfliktu (*tvungen volgift*).

tii, tworząc nowe ugrupowanie lewicowe – Socjalistyczną Partię Ludową (Socialistisk Folkeparti, SF)<sup>133</sup>. Jednym z założeń ideologicznych nowego ugrupowania była idea podążania ku ustrojowi socjalistycznemu z uwzględnieniem uwarunkowań duńskich, bez zależności od obcych państw i międzynarodowych formacji lewicowych<sup>134</sup>.

W 1957 r., pod wpływem wydarzeń 1956 r. w Europie Środkowej, doszło w Danii do przełamania typowego dla państw nordyckich „rozdrojenia” sceny partyjno-politycznej na partie prawicowe i lewicowe. Po wyborach w maju 1957 r. powołano „rząd trójkąta” (*trekantstyreningen*) z udziałem: socjaldemokracji (premierem był socjaldemokrata H.Ch. Hansen), radykalnych liberałów oraz Liberalnego Związku Prawa (*Retforbundet*).

Na przełomie lat 50. i 60. XX w. w Danii rozpoczęły się poważne zmiany w sferze gospodarki oraz w strukturze społecznej. Przede wszystkim dotknęły one rolnictwa duńskiego, w którym nasiliły się tendencje do mechanizacji prac i koncentracji gospodarstw. Powolnemu wzrostowi ulegała liczba gospodarstw farmerskich (powyżej 10 ha). Następował proces urbanizacji oraz industrializacji, jakkolwiek liczba zatrudnionych w przemyśle (z powodu mechanizacji i automatyzacji) pozostała względnie trwała<sup>135</sup>. Nastąpiła istotna rozbudowa infrastruktury komunikacyjnej, zwłaszcza dróg i mostów (także między sąsiadującymi wyspami).

W połowie lat 50. Dania stanęła przed problemem wyboru powiązań integracyjnych w Europie. Znaczna część duńskiego eksportu (zwłaszcza artykułów pochodzenia rolniczego) była skierowana do Niemiec i państw Beneluxu, które od 1957 r. stały się członkami Wspólnot Europejskich, w tym Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG). Przed przystąpieniem do EWG powstrzymywały Danię obawy o konkurencję ze strony europejskich producentów żywności (Włoch i Francji), konieczność podporządkowania się rygorom wspólnego rynku i wspólnej polityki rolnej, a także obawy związane z potencjalnym skrępowaniem duńskiego eksportu żywności na ważny dla Danii rynek brytyjski. Z tego też powodu w 1959 r. władze Danii (rząd, a następnie parlament) zdecydowały o przystąpieniu do Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA), obejmującego – obok Danii – Norwegię, Szwecję, Wielką Brytanię, Portugalię i Austrię<sup>136</sup>. Kwestia ta podzieliła duńskie ugrupowania polityczne. Za członkostwem w EFTA opowiedzieli się socjaldemokraci, radykalni liberałowie i liberalny Związek Prawa.

Schyłek lat 50. i następną dekadę upłynęły w Danii pod znakiem przyśpieszonego wzrostu gospodarczego. Nastąpił silny rozwój nowoczesnego przemysłu oraz sektora

<sup>133</sup> M. Grzybowski, *Systemy polityczne współczesnej Skandynawii*, Warszawa 1989, s. 310.

<sup>134</sup> N. Elder, A.H. Thomas, D. Arter, *The Consensual Democracies? The Government and Politics of the Scandinavian States*, Oxford 1982, s. 29–33.

<sup>135</sup> Liczba zatrudnionych w rolnictwie spadła z 41% w 1890 r. do 23,6% w 1950 r. i do 10% w 1970 r. Liczba zatrudnionych w przemyśle pozostawała względnie niezmienną: 34,9% w 1950 r. i 33,8% w 1970 r. Por. G. Szelałowska, *Dania*, s. 261.

<sup>136</sup> Por. moje opracowanie: *Dania – wyboistą drogą do Unii Europejskiej* (w:) *Księga Jubileuszowa Prof. Andrzeja Bałabana*, Szczecin 2016 (w druku); T. Bundgaard-Pedersen, *Demokratiproblemer i danske beslutningsprocesser* (w:) M. Madsen, H.J. Nielsen, G. Sjøblom, *Demokratiets mangfoldighed: Tendenser i dansk politik*, København 1995, s. 404 i n.

usług. Trwała koniunktura na duńskie produkty pochodzenia rolniczego: masło, bekon, mięso, zboże i przetwory zbożowe. Dokonał się intensywny postęp w budownictwie komunalnym i mieszkaniowym (zwłaszcza w zabudowie funkcjonalnymi domkami jednorodinnymi przedmieść ośrodków przemysłowych)<sup>137</sup>.

Wybory parlamentarne w listopadzie 1960 r., rozpisane przez nowego premiera Danii, socjaldemokratę Viggo Kampmanna, przyniosły sukces socjaldemokracji<sup>138</sup>. Liberalowie, idący do wyborów ze wspólnym z konserwatystami programem (tzw. plan VK), zmniejszyli swą reprezentację; nadto wkrótce w partii nastąpił rozłam i powstało nowe ugrupowanie Debata Liberalna (Liberal Debat, LD), zainicjowane przez byłego ministra finansów Thorkila Kristensena.

Aby utworzyć gabinet, socjaldemokraci musieli zawrzeć sojusz z radykalnymi liberałami i posłami reprezentującymi Grenlandię. Wkrótce pod naciskiem związków zawodowych (mimo oporu pracodawców) i przy wsparciu rządu udało się wynegocjować podwyżki płac<sup>139</sup>.

Żądania wzrostu cen produktów rolnych doprowadziły do konfliktu środowisk rolniczych i przemysłowych; rolnicy zareagowali wstrzymaniem dostaw żywności do miast i tzw. strajkiem ulicznym. Dzięki interwencji rządu i podwyższeniu rządowych dotacji dla rolnictwa konflikt został okresowo zażegnany. Rząd Kampmanna zainicjował długofalowy program wspomagający rolnictwo poprzez kredyty na modernizację gospodarstw i wspieranie eksportu nabiału, mięsa i zboża. Stymulacji oszczędzania miał służyć nowy podatek od towarów w obrocie (*momsætningsafgift*, popularnie: *moms*), wprowadzony przy jednoczesnym zmniejszeniu podatków majątkowych.

W 1962 r. premiera Viggo Kampmanna (który ustąpił ze względów zdrowotnych) zastąpił autor socjaldemokratycznego programu „Dania przyszłości” Jens Otto Krag, zwolennik przystąpienia Danii do EWG<sup>140</sup>. Wobec narastających żądań płacowych z jednej strony, a wzrostu kosztów pracy i pogorszenia warunków eksportu oraz groźby inflacji<sup>141</sup> z drugiej, rząd Kraga przedłożył w Folketingu pakiet ustaw hamujących wzrost płac oraz konsumpcję i inflację (pod nazwą „rozwiązania całościowego”, *helhedsløsningen*). Istotnym elementem pakietu ustaw było wprowadzenie (od 1964 r.) obowiązkowego funduszu emerytalnego<sup>142</sup>, który miał uzupełnić emerytury pracownicze pochodzące z budżetu państwa. Fundusz ten miał pocho-

<sup>137</sup> Były to tzw. *parcelhouse*, wznoszone z reguły dzięki względnie tanim i dostępnym kredytom budowlanym.

<sup>138</sup> Ich reprezentacja w Folketingu wzrosła z 70 do 76 mandatów; na kandydatów tej partii oddano 42,1% głosów.

<sup>139</sup> Ich znaczny wymiar sprawił, że podwyżka uzyskała prześmiewczą nazwę „karnawału płacowego” (*lønfesten*).

<sup>140</sup> M. Kelstrup, *Danmarks deltagelse i det internationale samarbejde – fra pragmatisk funktionalisme til aktiv internationalisme* (w:) H. Gottlieb i in. (red.), *Fred og Konflikt*, København 1991, s. 289–311.

<sup>141</sup> Niebezpieczeństwo tego typu sygnalizowała utworzona w 1962 r. Rada Ekonomiczna, utworzona w drodze porozumienia Duńskiego Związku Pracodawców z Federacją Związków Zawodowych.

<sup>142</sup> Fundusz „dodatkowej emerytury rynku pracy” (*Arbejdsmarknades Tillegspension*, ATP) stał się ważnym elementem socjaldemokratycznej koncepcji zabezpieczenia społecznego oraz komponentem

dzić ze składek płaconych w dwóch trzecich przez pracodawcę, a w jednej trzeciej przez pracowników.

Rząd Kraga podjął też wiele inicjatyw ustawodawczych służących uporządkowaniu obrotu ziemią i działkami budowlanymi (z prawem pierwokupu państwa oraz gmin), a także ochrony środowiska naturalnego. Inicjatywy te zostały częściowo zahamowane w następstwie zmasowanej propagandy i krytyki partii opozycyjnych (głównie konserwatywnej i liberalnej) oraz referendum ogólnokrajowego z czerwca 1963 r., w którym prawie 60% głosujących odrzuciło rządowe projekty regulacji odnoszących się do obrotu nieruchomości.

Mimo porażki referendalnej rząd przetrwał do wyborów w 1964 r. Po wyborach, wobec wycofania się partii Det radikale Venstre z koalicji z socjaldemokratami, powstał mniejszościowy gabinet Kraga; partie konserwatywna (wzrost reprezentacji o 4 mandaty) i liberalna pozostały w opozycji<sup>143</sup>.

W połowie lat 60. doszło między ugrupowaniami politycznymi do dalszych sporów na tle polityki podatkowej. W ich rezultacie nastąpił rozłam w opozycyjnej Venstre. Większość z liderem partii Erikiem Eriksenem opowiadała się za współpracą z partią konserwatywną; mniejszość opuściła szeregi Venstre, zakładając Centrum Liberalne (Liberalt Centrum, LC). Ostatecznie odrzucono ideę połączenia liberałów z konserwatystami, a nowym przywódcą Venstre został Poul Hartling.

Wspomniane tu przetarasowania między partiami okazały się symptomem głębszych przeobrażeń: odchodzenia od dominacji na duńskiej scenie politycznej czterech ugrupowań „historycznych”, tworzących dwa alternatywne bloki: prawicowy, obejmujący konserwatystów i liberalną Venstre (pod tą nazwą do 1968 r.), oraz lewicowy, tworzony przez socjaldemokrację i radykalnych liberałów (Det radikale Venstre)<sup>144</sup>. W szczególności kwestia reformy systemu podatkowego ujawniła głębokie rozbieżności pomiędzy socjaldemokratami a skrzydłem liberalnym w Det radikale Venstre, którego nieformalnym liderem stał się minister handlu Hilmar Baunsgaard<sup>145</sup>.

Przełamanie tradycyjnego podziału na blok partii prawicowych i lewicowych nastąpiło w 1966 r. przy okazji głosowań nad rządowymi projektami ustaw zwalczających inflację i hamujących konsumpcję, gdy liberalna Venstre przyłączyła się do bloku rządowego, oraz podczas prac nad pakietem ustaw „mieszkańczych” (dotyczących regulacji czynszów i dopłat do wynajmu mieszkań), kiedy udało się osiągnąć kompromis czterech partii „historycznych”. Wobec kontrowersji wokół sposobu odprowadzania podatku od comiesięcznych zarobków (tj. podatku

---

duńskiej wersji „państwa socjalnego” (określanej również mianem „państwa dobrobytu”). Por. G. Szelałowska, *Dania*, s. 279–280.

<sup>143</sup> T. Worre, *Partistabilitet og vælgervandring* (w:) O. Borre, H.J. Nielsen, S. Sanorberg, T. Worre, *Vælgere i 70'erne*, København 1975, s. 9–16.

<sup>144</sup> J.G. Rusk, O. Borre, *The Changing Party Space in Danish Voter Perceptions*, „European Journal of Political Research” 1974, vol. 2, s. 329 i n.; por. też S. Berglund, U. Lindström, *The Scandinavian Party System*, Lund 1978, s. 189–190.

<sup>145</sup> G. Jensen, B. Scocozza, *Politikens etbinds Danmarkshistorie*, København 2004, s. 356.



„źródłowego”, (*kildeskat*) premier zainicjował rozpisanie nowych wyborów, które jednak spowodowały zmniejszenie reprezentacji socjaldemokratów i zwiększenie przedstawicielstwa lewicowej Sosialistisk Folkeparti (SF) oraz Det radikale Venstre. Socjaldemokraci stanęli przed wyborem zawiązania koalicji z lewicową Sosialistisk Folkeparti (przeciwną uściśleniu związków Danii z NATO oraz negocjacjom o przystąpieniu do EWG) bądź z radykalnymi liberałami i Liberalt Centrum, oczekującymi odciążenia się socjaldemokracji od kontaktów z SF. Ostatecznie Jens Otto Krag uformował rząd mniejszościowy, korzystający jednak z „zewnętrznego” wsparcia SF na forum parlamentu<sup>146</sup>.

Nowy rząd przeforsował w Folketingu (mimo wielu rozbieżności między partiami) dwie ważne reformy podatkowe: wprowadzenie 10-procentowego podatku obrotowego VAT (od wartości dodanej<sup>147</sup>) oraz podatku dochodowego od zarobków, odprowadzanego bezpośrednio przez pracodawców (była to zreformowana wersja tzw. podatku źródłowego).

Zamiar zamrożenia corocznej indeksacji płac (pomyślany jako środek zapobiegający inflacji) wywołał opór w szeregach Sosialistisk Folkeparti; w 1968 r. doszło w tej partii do rozłamu i zerwania współpracy z socjaldemokratami. Lewicowe skrzydło SF przekształciło się w nową partię Socjalistów Lewicowych (Venstresocialisterne), która wraz z kilkoma stowarzyszeniami antynatowskimi dała początek duńskiej „Nowej Lewicy”<sup>148</sup>.

U schyłku lat 60. przedmiotem ostrych kontrowersji międzypartyjnych, a także demonstracji ulicznych, stała się kwestia rozmieszczenia na terytorium Danii baz wojskowych NATO i uzbrojenia ich w rakiety znajdujące się na wyposażeniu wojsk amerykańskich, a także sprawa uformowania wspólnego, niemiecko-duńskiego dowództwa regionalnego. W wyniku akcji protestacyjnych nastąpiło czasowe usunięcie rakiet z terytorium Danii, a nazwę „dowództwo niemiecko-duńskie” zastąpiono neutralnym „jednolitym dowództwem NATO” (*NATO-enhedskomando*).

Rok 1968 przyniósł w Danii radykalizację nastrojów antynatowskich, zwłaszcza wśród młodzieży. W Roskilde podjął działania Międzynarodowy Trybunał Zbrodni Wojennych, popularnie zwany Trybunałem Russela, krytycznie oceniający zachowania armii amerykańskiej w Wietnamie<sup>149</sup>. Krytyka młodzieży duńskiej objęła też politykę Zachodu wobec biednych państw Azji i Afryki oraz działania Banku Światowego, przyczyniającego się – w jej oczach – do pogłębiania różnic między społecznościami biednych i bogatych<sup>150</sup>. Protesty studenckie, odbywające się w warunkach swoistego „wyżu demograficznego” na uczelniach, były skierowane prze-

<sup>146</sup> Opozycja, krytyczna wobec tej formuły, określała rząd Kraga mianem „czerwonego gabinetu” (*det røde kabinet*).

<sup>147</sup> Podatek ten (*morværdiomætningsafgift*) funkcjonuje w Danii pod obiegową, skrótową nazwą *moms*. Jest on pobierany od 1 stycznia 1970 r.

<sup>148</sup> G. Szelągowska, *Dania*, s. 285.

<sup>149</sup> Tamże, s. 287–288.

<sup>150</sup> Podczas konferencji władz Banku Światowego w 1970 r. w Kopenhadze doszło do gwałtownych protestów młodzieży krytycznie nastawionej do działań tej instytucji.

ciw archaicznemu stylowi zarządzania szkolnictwem wyższym oraz trudnościami w uzyskaniu zatrudnienia adekwatnego do kwalifikacji. W kwestiach ideologicznych warto odnotować, obok fascynacji ideami skrajnej lewicowości i egalitaryzmu, krytycyzm wobec interwencji wojsk Układu Warszawskiego w Czechosłowacji. Powstało kilka młodzieżowych wspólnot osiedleńczych propagujących program „nowego społeczeństwa” (najsłynniejsza z nich, Christiania, została zorganizowana w stołecznej Kopenhadze). Ożywieniu uległ również ruch feministyczny („czerwone pończochy”).

Rok 1968 był także rokiem zmiany na scenie parlamentarnej. Po wyborach w styczniu 1968 r. partia socjaldemokratyczna odnotowała straty (7 mandatów); nie mogła też liczyć na wsparcie podzielonej i osłabionej Socjalistycznej Partii Ludowej. Centrowa Det radikale Venstre podwoiła natomiast swą reprezentację w Folketingu, głównie dzięki odważnym wystąpieniom telewizyjnym swego lidera Hilmara Baunsgaarda. Pod jego przewodnictwem został utworzony nowy rząd koalicyjny złożony z przedstawicieli Det radikale Venstre, liberalnej Venstre i Konserwatywnej Partii Ludowej. Oznaczało to zarazem przerwanie ciągu gabinetów lewicowo-centrowych lub lewicowych, zdominowanych przez partię socjaldemokratyczną<sup>151</sup>.

Nowy rząd (występujący pod akronimem VKR – *Venstre, Konservative, Radikale*) napotkał poważne trudności ekonomiczne oraz finansowe. Związki zawodowe oparły się próbie zamrożenia płac. Rosnące wydatki spowodowały podwyższenie podatku VAT z 10% do 12,5%, a w 1970 r. – do 15%. Pewne oszczędności przyniosła komasacja gmin (z 1064 do 277) oraz redukcja liczby powiatów i okręgów. Rząd przeprowadził przez parlament projekty ustaw o ograniczeniach w obrocie nieruchomościami oraz o ochronie środowiska.

Reformy w sferze obyczajowej (liberalizacja ustawy o przerywaniu ciąży, legalizacja pornografii i prostytucji) wywołały opór środowisk zachowawczych. Z ich inicjatywy w 1970 r. powstała Chrześcijańska Partia Ludowa (Kristeligt Folkeparti, KF), występująca przeciw rozluźnieniu norm obyczajowych oraz propagująca wartości chrześcijańskie (w „wersji” luteranckiej) w życiu publicznym i prywatnym<sup>152</sup>.

Narastające trudności w lokowaniu duńskich produktów eksportowych na rynkach europejskich jeszcze w 1960 r. (po złożeniu pierwszej aplikacji akcesyjnej przez Wielką Brytanię) skłoniły duński rząd do podjęcia starań o zacieśnienie stosunków z Europejską Wspólnotą Gospodarczą<sup>153</sup>.

Pierwsze starania o członkostwo w EWG nie powiodły się na skutek francuskiego weta, zgłoszonego w 1963 r. wobec przystąpienia do tej organizacji Wielkiej Brytanii. Po raz drugi duński Folketing zaaprobował podjęcie starań o członkostwo po złożeniu wniosku akcesyjnego przez Wielką Brytanię w 1967 r. Również te zabiegi za-

<sup>151</sup> Por. M. Grzybowski, *Systemy polityczne...*, s. 312.

<sup>152</sup> J.T.S. Madaley, *Scandinavian Christian Democracy: Throwback to Patent?*, „European Journal of Political Research” 1977, s. 267 i n.; M. Grzybowski, *Systemy polityczne...*, s. 312–313.

<sup>153</sup> Obawy przed utrudnieniami w zachowaniu rynków brytyjskich spowodowały, że warunkiem podjęcia przez Danię starań o akcesję do EWG było jednoczesne przyjęcie do tej organizacji Wielkiej Brytanii.

kończyły się niepowodzeniem dla obu państw aplikujących<sup>154</sup>. W tej sytuacji została zainicjowana próba utworzenia Organizacji Współpracy Państw Nordyckich (Organisation for nordisk økonomisk samarbejde – NORDEK). Wystąpiły jednak różnice w podejściu do celów tej organizacji. Dania traktowała ją jako pomost dla grupowego wejścia państw nordyckich do EWG. Norwegia postrzegając NORDEK jako samoistną organizację regionalnej integracji państw Europy Północnej<sup>155</sup>.

Ustąpienie gen. de Gaulle'a, sprzeciwiającego się członkostwu Wielkiej Brytanii w EWG (ze względu na jej ścisłe powiązanie ze Stanami Zjednoczonymi), otwarło drogę do kolejnej aplikacji Wielkiej Brytanii, a wraz z nią – także Danii. W Kopenhadze sprawa starań o członkostwo w EWG powróciła na agendę już w 1970 r. Dopiero jednak po wyborach we wrześniu 1971 r., które przyniosły straty liberałom i konserwatystom oraz zwiększenie (do 70) liczby mandatów socjaldemokracji, mniejszościowy gabinet tej partii (pod przewodnictwem Kraga) zdołał przeforsować w Folketingu podjęcie starań o członkostwo w EWG<sup>156</sup>. W sytuacji, gdy do poparcia starań niezbędne było uzyskanie kwalifikowanej większości pięciu szóstych Folketingu (co wydawało się raczej mało realne), parlament zdecydował o poddaniu tej kwestii pod głosowanie powszechne. Sprawa akcesji stała się przedmiotem burzliwej kampanii referendalnej, w trakcie której przeciwnicy owego kroku (podkreślający zagrożenia, w tym również dla suwerenności Danii) zorganizowali się jako Ruch Społeczny przeciw Wspólnemu Rynekowi (Folkbevegelsen mod EF, FMEF)<sup>157</sup>.

W referendum przeprowadzonym 2 października 1972 r. 63,3% głosujących poparło akcesję do EWG (co stanowiło 56,7% ogółu uprawnionych); 36,7% sprzeciwiło się przystąpieniu do Wspólnoty. Dania stała się członkiem EWG z dniem 1 stycznia 1973 r. Nazajutrz po sukcesie referendalnym premier Krag podał się do dymisji, wycofując się z czynnego życia politycznego. Nowym premierem socjaldemokratycznego rządu został Anker Jørgensen, lider związku zawodowego pracowników niewykwalifikowanych (DASF)<sup>158</sup>. W 1972 r. doszło też do zmiany na tronie królestwa Danii. Miejsce Fryderyka IX (który zmarł w styczniu tego roku) zajęła jego najstarsza córka Małgorzata II, druga w historii Danii kobieta na tronie królestwa<sup>159</sup>.

W 1971 r. kongres konfederacji pracowników (LO) zaaprobował koncepcję tzw. demokracji ekonomicznej (*økonomisk demokrati*, ØD), zakładający powstanie

<sup>154</sup> S. Berglund, P. Pesonen, G.P. Gislason, *Political Party Patterns* (w:) E. Allardt i in. (ed.), *Nordic Democracy. Ideas, Issues and Institutions*, Copenhagen 1981, s. 82–83, 89–90.

<sup>155</sup> Jeszcze inną perspektywę przyjmowała Finlandia. Ze względu na domniemany sprzeciw ZSRR, z którym była powiązana układem politycznym, nie mogła w bliskiej perspektywie dopuszczać zbliżenia do EWG.

<sup>156</sup> Wniosek ten poparły także partie opozycyjne – Venstre i Konserwatywna Partia Ludowa. Posłowie Det radikale Venstre byli w tej kwestii podzieleni.

<sup>157</sup> M. Kelstrup, *Small States and the EC-integration. Reflections on Theories and Strategies* (w:) T. Tiilikainen, T. i I. Damgaard, *The Nordic Countries and the EC*, København 1993, s. 136 i n.

<sup>158</sup> Paradoxem sytuacyjnym było to, że związek, któremu przewodniczył Jørgensen, należał – obok Duńskiego Związku Metalowców – do grona organizacji, które najwytrwalej kontestowały przystąpienie Danii do EWG.

<sup>159</sup> M. Mickiewicz, *Dania*, Warszawa 1980, s. 14.

samorządów i ich udział w zarządzaniu zakładami pracy<sup>160</sup>. Koncepcja ta została inkorporowana do programu duńskiej socjaldemokracji. Jej realizacja zakładała udział pracowników w zarządach przedsiębiorstw oraz powołanie tzw. komisji mieszanych, a także utworzenie „funduszu inwestycji i zysków pracowników” (finansowanego ze składek pracodawców i pracowników). Propozycje te zostały jednak zawetowane przez pracodawców jako nierealne, a nadto prowadzące do dodatkowych obciążeń finansowych<sup>161</sup>. Odpowiednie projekty ustaw zostały odrzucone w 1973 r. przez Folketing. Na tle żądań płacowych pracowników (podwyższenia indeksacji płac, zrównania płac kobiet i mężczyzn oraz skrócenia tygodnia pracy, a także propozycji podwyższenia podatków od nieruchomości) w celu zmniejszenia deficytu w listopadzie 1973 r. prawe skrzydło socjaldemokratów oddzieliło się od macierzystej partii, tworząc pod przywództwem Erharda Jakobsena, burmistrza Gladsaxe, nową partię Centrowych Demokratów (Centrum Demokraterne, CD). Nowa partia, zdecydowanie prointegracyjna i pronatowska, znalazła oparcie głównie w środowiskach wykwalifikowanych robotników i drobnych posiadaczy (tzw. nowej klasy średniej). Sytuację dodatkowo skomplikował kryzys energetyczny, będący następstwem embarga wprowadzonego przez kraje arabskie na dostawy ropy i gazu do państw, które w konflikcie izraelsko-arabskim poparły Izrael. Dania odpowiedziała inwestycjami oszczędzającymi zużycie ropy i gazu, rozbudową energetyki odnawialnej (zwłaszcza elektrowni wiatrowych) oraz przyspieszeniem eksploatacji własnych zasobów ropy i gazu na Morzu Północnym.

Upadek rządu Jørgensena (po rozłamie w partii) skłonił rząd do rozpisania nowych wyborów do Folketingu na 1 grudnia 1973 r. Wybory te przyniosły swoiste „trzęsienie ziemi” na duńskiej scenie politycznej, kończąc działający od 1905 r. system czterech rywalizujących partii „historycznych”. Pozyskanie reprezentacji parlamentarnej przez nowe ugrupowania doprowadziło do dalszej fragmentacji duńskiego Folketingu<sup>162</sup>.

W wyborach grudniowych w 1973 r. wszystkie cztery duńskie partie historyczne odnotowały dotkliwe straty. Ich rozmiary ilustrują dane zawarte w tabeli 2.

Największym zaskoczeniem wyborczym był sukces (drugie miejsce co do liczby mandatów) populistycznej Partii Postępu, założonej przez adwokata Mogensa Glistrupa, postulującej radykalne obniżenie podatków, redukcję sektora publicznego i biurokracji, a także likwidację duńskiej armii i floty wojennej, nadto zaś bardzo krytycznej wobec przyjmowania uchodźców i imigrantów.

Wobec rozdrobnienia parlamentu rządy przejściowo objął mniejszościowy (22 mandaty) rząd liberalnej Venstre Poula Hartlinga. Trudności gospodarcze (spowolnienie tempa rozwoju i bezrobocie) wywołały falę demonstracji, po których rząd Hartlinga podał się do dymisji.

<sup>160</sup> Podobne idee były lansowane na przykład w Jugosławii w latach 50. i 60. XX w., w Polsce po 1956 r., a także – jako program tzw. sieci – w początkach okresu „pierwszej Solidarności” w Polsce.

<sup>161</sup> G. Szelągowska, *Dania*, s. 301–302.

<sup>162</sup> D. Arter, *Scandinavian Politics Today*, Manchester–New York 2008, s. 109–110.

Tabela 2. Zmiany reprezentacji duńskich partii politycznych w Folketingu: 1971–1973

Partia	Mandaty	
	1971	1973
Socjaldemokracja	70	46
Det radikale Venstre	27	20
Venstre	30	22
Konserwatywna Partia Ludowa	31	16
Socjalistyczna Partia Ludowa	17	11
Duńska Partia Komunistyczna	6	–
Związek Prawa (Retsforbundet)	5	–
Centrum Demokraci	–	14
Chrześcijańska Partia Ludowa (KrF)	–	7
Partia Postępu (Fremskridtspartiet)	–	28

Źródło danych: M. Grzybowski, *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Warszawa 1998, s. 150; G. Szelągowska, *Dania*, Warszawa 2013, s. 304.

Po wyborach przeprowadzonych w styczniu 1975 r. socjaldemokracja odzyskała część wpływów<sup>163</sup>. Porażkę wyborczą odnotowali konserwatyści (uzyskując 10 mandatów), co było spowodowane odplywem części elektoratu do grona zwolenników Partii Postępu oraz rozbieżnościami wewnątrz partii. W 1974 r. partia powołała – na miejsce dotychczasowego lidera Erika Ninna Hansena – nowego, centrowego przewodniczącego Poula Schlütera.

W wyborach straty poniosło Centrum-Demokraci Erharda Jakobsena oraz Socialistisk Folkeparti (głównie wskutek sporów pomiędzy zwolennikami oraz przeciwnikami współdziałania z socjaldemokracją). Poważny sukces odnotowała liberalna Venstre (wzrost reprezentacji z 22 do 42 mandatów), co dało jej możliwość utworzenia mniejszościowego rządu pod przewodnictwem Poula Hartlinga. Gabinet ten przetrwał do głosowania nad projektem ustawy budżetowej na 1975 rok.

W 1975 r. misję tworzenia rządu przejęli socjaldemokraci i ich dotychczasowy lider Anker Jørgensen. Mniejszościowy gabinet Jørgensena wdrożył program oszczędnościowy oraz obniżył obciążenia pracodawców (co miało sprzyjać zmniejszeniu bezrobocia); zamrożono też wzrost płac. Wobec niemożności uzyskania dalszych ustępstw po stronie opozycji rząd doprowadził do rozpisania nowych wyborów.

W wyborach w 1977 r. swe notowania poprawili zarówno socjaldemokraci, jak i konserwatyści (15 mandatów) oraz Centrum-Demokraci Erharda Jakobsena (11 mandatów). Triumfatorzy w wyborach z 1975 r., czyli liberalna Venstre, stracili natomiast połowę swej reprezentacji (nastąpił spadek z 42 do 21 mandatów). W sumie reprezentację w Folketingu uzyskało aż 11 ugrupowań, co oznaczało krańcowe rozdrobnienie polityczne, niesprzyjające stabilności<sup>164</sup>.

<sup>163</sup> Partia ta zdobyła 53 mandaty.

<sup>164</sup> G. Szelągowska, *Dania*, s. 306–307.

W 1978 r. doszło do rozszerzenia formuły rządu o koalicję z liberalną Venstre (jej lider Henning Christophersen objął stanowisko ministra spraw zagranicznych), co pozwoliło rządowi Jørgensena na przeprowadzenie kontrowersyjnych reform: podwyżkę VAT do 20,5%, okresowe zamrożenie płac oraz ustanowienie tzw. emerytur pomostowych, umożliwiających przejście na emeryturę w wieku 60 lat (czego następstwem było uwolnienie miejsc pracy dla młodzieży). Spory wewnątrzkoalicyjne w sprawach płacowych doprowadziły do rozpadu koalicji i rozpisania nowych wyborów (przeprowadzonych w październiku 1979 r.).

W toku kampanii wyborczej w 1979 r. pojawiły się w Danii nowe ugrupowania polityczne<sup>165</sup>, co doprowadziło do dalszej fragmentacji elektoratu. Lata 1979–1981 upłynęły pod znakiem kolejnych antykryzysowych inicjatyw rządu (podwyższenie VAT-u, zmiany w indeksacji uposażeń).

Następne wybory parlamentarne odbyły się 8 grudnia 1981 r. Przyniosły one powiększenie reprezentacji Konserwatywnej Partii Ludowej, Centrum-Demokratów i Socjalistycznej Partii Ludowej oraz zmniejszenie wpływów partii rządowej – socjaldemokracji. Przez sześć miesięcy „resztką sił” funkcjonował jeszcze mniejszościowy gabinet Ankera Jørgensena. Kryzys energetyczny i trudności w utrzymaniu rynków zbytu dla dużych przedsiębiorstw (przy rozwoju średnich i małych wyspecjalizowanych firm) owocowały sporym, utrzymującym się bezrobociem. Po początkowych sukcesach duńskiego rolnictwa i eksportu artykułów rolnych nastąpiły lata trudności ze spłatą zaciągniętych (na modernizację) kredytów (1978–1982) oraz spadek liczby gospodarstw (będący następstwem koncentracji własności rolnej). Do trudności gospodarczych i finansowych dołączyły rozbieżności dotyczące polityki obronnej oraz zaangażowania Danii w budowę sił NATO w Europie Północnej i basenie Morza Bałtyckiego. Rząd duński (pod przewodnictwem Jørgensena) odmówił podniesienia wydatków na obronę, co wywołało krytykę ugrupowań opozycyjnych. Kontrowersje budził też plan budowy pięciu elektrowni atomowych. Pod wpływem trudności mniejszościowy gabinet Jørgensena podał się do dymisji we wrześniu 1982 r. Oznaczało to przerwanie ciągu rządów socjaldemokracji i przejście władzy w ręce koalicji partii prawicowo-centrowych<sup>166</sup>.

Jesienią 1982 r. władzę wykonawczą w Danii przejęła koalicja czterech partii pozostających dotychczas w opozycji: konserwatystów, liberałów, Centrum-Demokratów oraz Chrześcijańskiej Partii Ludowej<sup>167</sup>. W nowym rządzie premierem został przy-

<sup>165</sup> Ugrupowaniem o znacznej trwałości stała się proekologiczna Partia Zielonych (De Grøne). Większość nowych partii miała charakter efemeryczny. Należały do nich: Wspólny Kurs (Fælles Kurs, FK), trockistowska Socjalistyczna Partia Robotnicza (Socialistisk Arbejderparti, SAP), ugrupowanie Humanisci (Humanisterne), a nawet ortodoksyjnie lewicowa Komunistyczna Marksistowsko-Leninowska Partia Danii (Danmarks Kommunistiske Parti/Marksister-Leninister, DKP/ML). Por. M. Grzybowski, *Skandynawski model systemu partyjnego na przełomie XX i XXI stulecia. Korekta, erozja czy uzupełnienie?* (w:) V. Serzhanova, *W kręgu zagadnień konstytucjonalizmu*, Rzeszów 2015, s. 18–29; por. też: G. Szelańska, *Dania*, s. 309.

<sup>166</sup> M. Grzybowski, *Rząd i administracja rządowa w monarchiach skandynawskich (Dania – Norwegia – Szwecja)*, Kraków 2001, s. 118–119.

<sup>167</sup> W mediach i w publicystyce politycznej pisano o rządach „czterolistnej koniczynki”.

wódca Konserwatywnej Partii Ludowej Poul Schlüter; resort spraw zagranicznych objął przedstawiciel liberalnej Venstre – Uffe Elleman-Jensen<sup>168</sup>.

Powołanie rządu Schlütera oznaczało odwrót od forsowania aktywnej polityki społecznej (zwłaszcza w zakresie rozbudowy świadczeń socjalnych) i rozrostu sektora publicznego. Rząd pozostawił jednak podstawowe elementy zabezpieczenia społecznego: powszechne emerytury, bezpłatny dostęp do szkół podstawowych i średnich oraz rozbudowany system świadczeń zdrowotnych. Zamrożeniu (do 1983 r.) poddano płace, od 1985 r. zawieszeniu uległa ich indeksacja. Nie udało się natomiast próba wprowadzenia częściowej odpłatności za świadczenia służby zdrowia.

Po odrzuceniu (głosami socjaldemokratów i Partii Postępu) rządowego projektu ustawy budżetowej na rok 1984 premier Schlüter doprowadził do rozwiązania parlamentu. Wybory przyniosły poważne wzmocnienie reprezentacji konserwatystów, a także liberałów z Chrześcijańskiej Partii Ludowej<sup>169</sup>. Mimo porażki koalicyjnego Centrum-Demokratów koalicyjny rząd „czterolistnej koniczynki” Schlütera utrzymał się przy władzy.

Rząd podjął wiele kroków „antyinflacyjnych” (obowiązkowe oszczędzanie dla osób o dochodach powyżej 150 tys. koron, ograniczenie wzrostu płac przy obniżeniu czasu pracy do 39 godzin tygodniowo). Wzrostowi dietyności miało sprzyjać wprowadzenie „czeku na dzieci” (*børnecheck*) w wysokości 5 tys. koron rocznie (przy wyłączeniu go z opodatkowania). W 1982 r. została zniesiona automatyczna indeksacja płac, przy jednoczesnym podwyższeniu płacy minimalnej.

Rządy prawicowo-centrowe zachowały władzę po kolejnych wyborach, przeprowadzonych w krótkich odstępach czasu: w 1987 i 1988 r. Pewną nowością było wprowadzenie do dyskursu wyborczego krytycznego stosunku do napływu imigrantów (na tym tle reprezentację parlamentarną – cztery mandaty – uzyskało ugrupowanie Wspólny Kurs<sup>170</sup>).

W okresie trwania koalicji partii centroprawicowych szczególnie kontrowersyjną kwestią okazał się kształt duńskiej polityki obronnej, w tym sprawa rozmieszczenia w Europie Północnej (z Danią włącznie) rakiet średniego zasięgu i skali zaangażowania w działania NATO<sup>171</sup>. Samo członkostwo w NATO nie stanowiło przedmiotu

<sup>168</sup> Analitycy współczesnych systemów politycznych zwracają uwagę na zastanawiającą koincydencję czasową „zwrotu na prawo” w polityce amerykańskiej (prezydenta Ronalda Reagana), brytyjskiej (rządu Margaret Thatcher) oraz duńskiej (gabinetu „czterolistnej koniczynki” pod przewodnictwem konserwatysty Poula Schlütera).

<sup>169</sup> Konserwatyści zwiększyli liczbę posiadanych mandatów z 26 do 42. Połowę mandatów (8 z 15) straciło ugrupowanie Centrum-Demokratów. Na skutek sądowego skazania przywódcy Partii Postępu Mogensa Glistrupa za przestępstwa podatkowe ta populistyczna partia zdołała zachować zaledwie 6 z 16 mandatów.

<sup>170</sup> Ta założona w 1980 r. przez Prebena Møllera Hansena partia głównym motywem swej kampanii uczyniła negatywną ocenę imigracji do Danii jako zagrażającej zatrudnianiu obywateli duńskich oraz obciążającej budżet państwa wydatkami na pomoc socjalną dla imigrantów, obcych kulturowo i trudno integrujących się z pozostałymi mieszkańcami (obywatelami) Królestwa Danii.

<sup>171</sup> Dania miała wiele zastrzeżeń do ogólnych kierunków wojskowej aktywności NATO w Europie. Z tego powodu duńską politykę wobec NATO określano mianem „polityki przypisów” (*footnote-politik*).

sporu pomiędzy głównymi partiami; różnice zdań dotyczyły natomiast rozmieszczenia broni jądrowej na terytorium Danii (w czasie pokoju i w okresie ewentualnego konfliktu zbrojnego)<sup>172</sup>.

W 1987 r. koalicja „czterolistnej koniczynki” została uzupełniona o partię radykalno-liberalną, co pozbawiło socjaldemokrację (z nowym przewodniczącym Svenem Aukenem) możliwości tworzenia alternatywy rządowej. Wkrótce wycofane zostały duńskie zastrzeżenia wobec udziału w przedsięwzięciach NATO (stanowiło to priorytet tzw. doktryny Ellemana-Jensena).

Po przeobrażeniach w Europie Środkowo-Wschodniej w latach 1989–1990 Dania opowiedziała się jednoznacznie (co leżało zresztą w jej interesie) za rozszerzeniem NATO o Polskę, Czechy, Słowację, Węgry, a także państwa bałtyckie: Litwę, Łotwę oraz Estonię. Przystąpienie Szwecji i Finlandii do Unii Europejskiej w 1995 r. posłużyło przetrworzeniu współpracy z tymi państwami z regionalnej (nordyckiej) na współdziałanie w ramach Unii<sup>173</sup>.

W grudniu 1990 r. odbyły się w Danii (w warunkach trudności z pozyskaniem większości dla poparcia ustawy budżetowej) nowe wybory parlamentarne. Socjaldemokracja uzyskała 69 mandatów (więcej o 14); wzrost odnotowała także liberalna Venstre (29 mandatów). Udziału w koalicji z socjaldemokracją odmówili liberałowie radykalni. W tych warunkach powstał rząd koalicyjny konserwatystów i liberałów; po raz kolejny premierem został przywódca konserwatystów Poul Schlüter. Konserwatywno-liberalny gabinet Schlütera przetrwał do stycznia 1993 r. Do dymisji podał się po ujawnieniu *Tamilgade*, afery związanej z traktowaniem emigrantów z Azji Południowo-Wschodniej<sup>174</sup>.

Dymisja rządu Schlütera otworzyła drogę powrotu do władzy socjaldemokratom. Ich nowy przywódca (w latach 1992–2002) Poul Nyrup Rasmussen zaproponował udział w rządzie trzem różnym partiom: Det radikale Venstre, Centrum-Demokratom oraz Chrześcijańskiej Partii Ludowej.

Rząd Rasmussena doprowadził do finalizacji aprobowania przez Danię unijnego traktatu z Maastricht. Nadto, wobec znacznego bezrobocia, podjął działania na rzecz obniżenia podatków płaconych przez przedsiębiorców oraz stworzenia miejsc pracy (m.in. przez upowszechnienie urlopów wychowawczych i szkoleniowych). W ramach tzw. *flexicurity policy* na bezrobotnych nałożono obowiązek poszukiwania pracy, przy czym państwo gwarantowało poniesienie kosztów przekwalifikowania stosownie do potrzeb rynku pracy.

<sup>172</sup> Tylko skrajna lewica, np. Venstre Socialisterne, domagała się opuszczenia NATO.

<sup>173</sup> R.M. Czarny, *Szwecja w Unii Europejskiej*, Kielce 2002, s. 125–137.

<sup>174</sup> Afera *Tamilgade* polegała na postawieniu przez ombudsmana Danii Hansa Gmmeltofla-Hansena należącego do rządzącej partii konserwatywnej Erikowi Ninnowi-Hansenowi zarzutu niezgodnego z prawem blokowania uchodźcom tamilskim ze Sri-Lanki możliwości sprowadzania do Danii swych krewnych i powinowatych (w celu łączenia rodzin). Hansen uzasadniał swe działania poprawą sytuacji mniejszości tamilskiej w Sri-Lance. Dane dostarczone przez ONZ i przywołane przez duńskiego ombudsmana uzasadniały odmienną ocenę. Bezpośrednim powodem dymisji premiera (i rządu) były zapewnienia z jego strony, że rząd dostarczył parlamentowi wiarygodne dane w tej sprawie.



Powrót socjaldemokratów do steru rządów nastąpił wkrótce po odrzuceniu (2 czerwca 1992 r.) w referendum traktatu o Unii Europejskiej, podpisanego w Maastricht i następnie aprobowanego przez uprzedni rząd duński. W październiku 1992 r. doszło do osiągnięcia przez partie rządowe i opozycję (w tym socjaldemokratów) kompromisu międzypartyjnego. Istotą porozumienia było zdystansowanie się Danii od unijnej (wspólnej) polityki w odniesieniu do: obronności, waluty, policji oraz obywatelstwa. Wyłączenia te, zaaprobowane przez szczyt Unii w Edynburgu (w grudniu 1992 r.), umożliwiły rozpisanie – już przez rząd Rasmussena – nowego referendum (18 maja 1993 r.), w którym obywatele Danii zaaprobowali traktat z Maastricht. W czerwcu 1993 r. duński Folketing przyjął rządowe projekty w sprawie zwiększenia świadczeń na ubezpieczenia pracownicze i uelastycznienia regulacji dotyczących zatrudnienia.

W 1994 r. zarówno w wyborach do Parlamentu Europejskiego, jak i w nieco późniejszych wyborach do Folketingu sukces odniosła liberalna Venstre; relatywnie korzystne wyniki odnotowali również konserwatyści. Mimo to kolejny rząd stworzył przywódcą partii socjaldemokratycznej Poul Nyrup Rasmussen, zawierając koalicję z Centrum-Demokratami oraz partią liberalno-radykalną. Wprowadzone środki dyscyplinujące wydatki państwa i pobudzające wzrost gospodarczy przyniosły pierwsze rezultaty: mimo 14-procentowego bezrobocia Dania po raz pierwszy nieomal od dekady odnotowała wzrost gospodarczy.

Spektakularnym elementem programu rządu stało się zawarcie porozumienia ze Szwecją w sprawie budowy mostu łączącego Kopenhagę i Malmö (tj. połączenia Danii z terytorium Półwyspu Skandynawskiego) oraz rozpoczęcie prac budowlanych. W 1996 r. przekształceniu uległa koalicja rządowa; pozostali w niej socjaldemokraci i radykalni liberałowie; po raz trzeci Poul Nyrup Rasmussen objął stanowisko premiera<sup>175</sup>.

Władze duńskie napotkały na wiele przejawów niesubordynacji i tworzenia subkultur młodzieżowych. Na opuszczonych terenach powojkowych w Kopenhadze wyrosło miasteczko zbuntowanej młodzieży – Christiania. Zasady użytkowania pomieszczeń i budynków były łamane przez grupy bezdomnych *squatterów*, a pomiędzy młodzieżowymi gangami motocyklistów (rockersów) toczyły się regularne bitwy. Władze zareagowały opracowaniem i przyjęciem specjalnego ustawodawstwa ograniczającego negatywnie oceniane akty naruszania własności i przepisów porządkowych<sup>176</sup>.

W wyborach do Folketingu w marcu 1998 r. istotny sukces odniosła Duńska Partia Ludowa (Dansk Folkeparti, DF), krytyczna wobec napływu imigrantów<sup>177</sup>. Koalicja rządowa socjaldemokratów i radykalnych liberałów utrzymała władzę jedynie dzięki poparciu przedstawiciela Wysp Owczych. Jednocześnie doszło do zmian per-

<sup>175</sup> G. Szelągowska, *Dania*, s. 404.

<sup>176</sup> Przykładem przedsięwzięć była specjalna ustawa o rockersach, zezwalająca organom administracji oraz organom porządku publicznego na zamykanie ich klubów.

<sup>177</sup> Inicjatorką powstania Duńskiej Partii Ludowej i jej pierwszą przewodniczącą była Pia Kjærsgaard, niegdyś posłanka Partii Postępu.

sonalnych w kierownictwie duńskiej partii liberalnej. Długoletni lider tego ugrupowania (i minister spraw zagranicznych w rządach „czterolistnej koniczynki”) Uffe Elleman-Jensen ustąpił ze stanowiska; jego miejsce zajął dynamiczny Anders Fogh Rasmussen. W atmosferze strajków pracowniczych w sektorze prywatnym rząd przeprowadził kilka reform: opracowano nowe zasady imigracji (z powinnością podjęcia nauki języka duńskiego), obniżono wiek emerytalny (z 67 do 65 lat) oraz zmieniono sposób gromadzenia funduszy emerytalnych. Mimo obniżenia bezrobocia popularność partii socjaldemokratycznej wyraźnie spadła; rosło zaś poparcie dla liberalnej Venstre<sup>178</sup>. Poważnymi sukcesami były natomiast ważne gospodarczo inwestycje komunikacyjne (otwarcie mostu nad Wielkim Bełtem oraz otwarcie łączącego Danię i Szwecję mostu nad cieśniną Sund w 2000 r.).

Zgodnie z prognozami w wyborach do Folketingu w 2001 r. zwycięstwo odniosła partia liberalna. W listopadzie 2001 r. ustąpił rząd centrolewicy (socjaldemokratów i liberałów); do władzy doszła natomiast koalicja Venstre i Konserwatywnej Partii Ludowej. Nowym premierem Danii został (do 2009 r.) Anders Fogh Rasmussen, lider partii liberalnej.

Przejęcie władzy przez koalicję partii prawicy oznaczało powrót do procesu prywatyzacji. Nastąpiło też zbliżenie do NATO<sup>179</sup>. Również kolejne wybory parlamentarne w 2005 i 2007 r. przyniosły zwycięstwo Venstre i Konserwatywnej Partii Ludowej. Socjaldemokracja (pod nowym przewodnictwem Mogensa Lykketofta) odnotowała serię porażek wyborczych<sup>180</sup>. W 2008 r. nastąpiło rozwiązanie ugrupowania Centrum-Demokrati. W 2009 r. nastąpiła zmiana na stanowisku premiera; w związku z powołaniem na sekretarza generalnego NATO Andersa Fogha Rasmussena zastąpił nowy lider Venstre – Lars Løkke Rasmussen.

Ważną kwestią dla polityki duńskiej u progu XXI w. stało się ułożenie relacji z Grenlandią; główną przesłanką komplikacji był wzrost tendencji autonomizacyjnych wśród rdzennych mieszkańców tej wyspy. W 2008 r. aż 76% uczestników grenlandzkiego referendum poparło ideę powiązania Grenlandii z Danią unią personalną<sup>181</sup> (osobą monarchy), przy powołaniu własnych organów prawodawczych i wykonawczych z autonomicznymi uprawnieniami.

Kolejne wybory do Folketingu zostały przeprowadzone we wrześniu 2011 r. Deficyt budżetowy (przy zachowaniu przez Danię własnej waluty – korony) sięgający 4,6% oraz 10-procentowe bezrobocie wśród młodzieży stały się głównymi przesłankami spadku popularności prawicowej koalicji liberałów i konserwatystów. Jednocześnie polepszyły się nieco wyborcze notowania antyimigranckiej, populistycznej Duńskiej Partii Ludowej (DF). Pomne niekorzystnych doświadczeń ubiegania się

<sup>178</sup> Partia ta uzyskała najkorzystniejszy wynik w wyborach do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 1999 r.

<sup>179</sup> Spektakularnym tego przejawem stało się pierwsze – od 1894 r. – zaangażowanie oddziałów duńskich sił zbrojnych w operacji NATO w Iraku.

<sup>180</sup> Po wyborach w 2007 r. reprezentacja socjaldemokratów zmalała do 45.

<sup>181</sup> Jednocześnie w 2009 r. obywatela Danii w zarządzonym referendum poparli zasadę zrównania kobiet i mężczyzn w aspiracjach do objęcia tronu Królestwa Danii.

o mandaty „w pojedynkę” cztery partie lewicowe zawiązały natomiast koalicję. Socjaldemokraci zdobyli 24,8%, ale po obliczeniu reprezentacji Socjalistycznej Partii Ludowej, Partii Zielonych oraz liberałów socjalnych (*Enhedslisten*) okazało się, że blok lewicowy dysponuje niewielką przewagą (51,1% głosów przy 48,9% dla partii prawicowych). Dzięki porozumieniu koalicyjnemu przywódczyni socjaldemokratów Helle Thorning-Schmidt mogła – jako pierwsza kobieta premier w historii Danii – uformować swój pierwszy koalicyjny gabinet.

Nowy rząd zainicjował wiele przedsięwzięć niwelujących kroki poprzedniego. Stosownie do zasad strefy Schengen zniósł (pomyślane jako skierowane przeciw imigrantom) ograniczenia w przekraczaniu granicy niemiecko-duńskiej. Uściśnieniu uległa współpraca z państwami Unii (m.in. w sferze ochrony porządku publicznego i wymiaru sprawiedliwości). Jednocześnie Dania postanowiła pozostać (okresowo) poza strefą euro. Zainicjowane inwestycje publiczne miały przynieść wzrost zatrudnienia i służyć redukcji bezrobocia, zwłaszcza wśród młodzieży.

Rząd Helle Thorning-Schmidt przetrwał do wyborów w 2015 r. Koalicja ugrupowań lewicowych utraciła w nich większość parlamentarną<sup>182</sup>. Do władzy powrócił blok partii prawicowych. Rola głównej partii przypadła w udziale liberalnej Venstre (19,5% głosów), która co prawda utraciła (w porównaniu do 2011 r.) 13 mandatów, ale z racji swego usytuowania na scenie politycznej Królestwa Danii mogła odegrać rolę zwornika koalicji rządowej.

Nowością było włączenie do współpracy politycznej Duńskiej Partii Ludowej, która z 21,1% głosów i 37 mandatami uzyskiwała drugą (po socjaldemokratkach) najliczniejszą reprezentację parlamentarną. Z tego też powodu stanowiła cenne wsparcie polityczne w parlamencie; jednocześnie „wikłała” rząd w obietnice programowe partii wspierającej wyraźnie „nacionalistyczne” i antyimigranckie nastroje (co utrudniało kontakty z instytucjami Unii Europejskiej). Do koalicji przystąpiła też wyraźnie osłabiona Konserwatywna Partia Ludowa (mająca 6 mandatów) oraz ugrupowanie Sojusz Liberalny (dysponujące 13 mandatami)<sup>183</sup>.

<sup>182</sup> Dane wg *Folketingsvalg* 2014, quinersing.gl (dostęp: 2015.06.28).

<sup>183</sup> W sumie rząd przywódcy Venstre Larsa Løkke Rasmussena pozostał mniejszościowym gabinetem monopartyjnym, korzystającym z „zewnątrznego” wsparcia deputowanych Duńskiej Partii Ludowej, Sojuszu Liberalnego oraz konserwatystów. Takie usytuowanie oraz skala własnej reprezentacji (34 mandaty w 179-osobowym Folketingu) sprawiły, że gabinet Løkke Rasmussena należy do najbardziej zagrożonych oddziaływaniem partii wspierających i przez to skazanym na polityczne „lawirowanie”. Nie jest to w Danii sytuacja odosobniona.



## ROZDZIAŁ 3

# STRUKTURA SPOŁECZNA – PODZIAŁY POLITYCZNE – SYSTEM PARTYJNY

### 3.1. ROZWÓJ GOSPODARCZY A EWOLUCJA STRUKTURY SPOŁECZNEJ I ZAWODOWEJ

Dania jest państwem o trwającej ponad tysiąc lat tradycji funkcjonowania państwowego. Ta długoletnia, rozłożona w czasie tradycja samodzielnego bytu państwowego łączy się z wielowiekową ewolucją gospodarki oraz powiązanej z nią struktury społecznej i zawodowej ludności.

Ostatnie dwa stulecia funkcjonowania państwa i społeczeństwa znamionuje istotna ewolucja gospodarki i struktury zatrudnienia ludności. Na początku XIX w. Dania była w przeważającym stopniu krajem rolniczym. Z rolnictwa utrzymywało się blisko 80% ludności; zbliżony odsetek mieszkańców Danii stanowiła ludność wiejska<sup>1</sup>. Jedynym dużym miastem pozostawała Kopenhaga (gdzie żyło blisko 10% mieszkańców kraju). Pozostałe miasta (w 1814 r. w liczbie 67) liczyły od kilku do kilkunastu tysięcy mieszkańców<sup>2</sup>.

W rolnictwie duńskim na początku XIX stulecia dominowała uprawa zbóż (jęczmienia, żyta i prosa), którego część przeznaczano na eksport. W produkcji przeważały zaprzęg konny oraz praca własna rolników. Rolnictwo posługiwało się tradycyjnymi metodami nawożenia i kultywacji gruntów, wymagało więc znacznego zaangażowania fizycznej siły roboczej.

Liczba zakładów przemysłowych, przeważnie manufaktur (których funkcjonowanie opierało się na wysiłku fizycznym pracowników wspomaganych pracą prostych maszyn) była niewielka. Skupiały się one głównie w Kopenhadze i okolicach, a także w północnej części Zelandii. Istotną rolę gospodarczą odgrywało duńskie rzemiosło.

---

<sup>1</sup> G. Szelałowska, *Dania*, Warszawa 2010, s. 9.

<sup>2</sup> Przykładowo Odense, Aalborg i Helsingør liczyły po nieco ponad 5 tys. mieszkańców, a stolica Jutlandii Aarhus była zamieszkała przez nieco ponad 4 tys. osób.

O jego specyfice decydowała koncentracja w większych miastach (prawo stanowiło, że cech może założyć określona liczba mistrzów prowadzących zakłady).

W miastach portowych część ludności utrzymywała się z rybołówstwa i transportu morskiego. Dominowała przy tym flota operująca na wodach przybrzeżnych Morza Północnego i Bałtyku oraz między poszczególnymi wyspami stanowiącymi część terytorium Danii.

Największym ośrodkiem gospodarczym i zarazem skupiskiem ludności miejskiej była stołeczna Kopenhaga. Liczba jej mieszkańców sięgnęła w 1801 r. 101 tys. W mieście działał duży port morski, do którego zawijały statki z całej Europy; prowadzono też wymianę handlową z obszarami południowej i wschodniej Azji (np. z Indiami) oraz Ameryki Łacińskiej. W Kopenhadze działały: stocznia, rafinerie trzciny cukrowej, zakłady włókiennicze i odzieżowe, fabryka porcelany (*det kongelige Porcelainfabrik*).

Podczas wojen napoleońskich Dania była sojusznikiem Napoleona Bonaparte. Wskutek tego flota duńska została zaatakowana (przez Horatio Nelsona) w 1801 r., a flota brytyjska w 1807 r. zbombardowała Kopenhagę. W traktacie zawartym w Kilonii Dania straciła Helgoland, zatrzymała jednak posiadłości zamorskie: Wyspy Owcze, Islandię oraz Grenlandię. Zachowała nadto prawo pobierania opłat za żeglugę przez przylegającą do terytorium Danii cieśninę Sund. Utraciła natomiast związek z Norwegią, która – w myśl postanowień kongresu wiedeńskiego – miała wejść w unię personalną ze Szwecją<sup>3</sup>. Do Danii przyłączono pograniczne księstwo Lauenberg, a należące do Danii księstwo Holsztyn zostało członkiem Związku Niemieckiego<sup>4</sup>.

Wyczerpujący finansowo udział w wojnach napoleońskich oraz ogólny zastój gospodarczy stały się przyczyną głębokiej recesji gospodarczej trwającej w Danii od 1814 r. do początku lat 30. XIX w. W Europie zmniejszyła się koniunktura na duńskie zboże. Okoliczność ta oraz zahamowanie reform uwłaszczeniowych spowodowały niezadowolenie w środowisku chłopskim. Rezultatem były radykalizacja nastrojów, wzrost uczestnictwa w ruchach religijnych, alternatywnych wobec związanego z państwem duńskiego Kościoła protestanckiego, oraz próby tworzenia organizacji chłopskich. W latach 30. sporą popularność wśród ludności wiejskiej zdobył pastor Nicolai Frederik Grundtvig, zwolennik reformy Kościoła i teologii protestanckiej, a nadto propagator ruchu uniwersytetów ludowych, mających podnieść umiejętności zawodowe i wiedzę młodzieży chłopskiej<sup>5</sup>.

Dania w pierwszym ćwierćwieczu XIX stulecia pozostawała monarchią absolutną. Społeczeństwo i poszczególne jego segmenty (grupy społeczne i zawodowe) w znikomym stopniu wpływały na sprawowanie władzy publicznej. Dopiero w 1831 r., pod wpływem wydarzeń we Francji i Belgii, monarcha duński Fryderyk VI zdecydował się na powołanie (dekretami królewskimi) czterech prowincjonalnych zgromadzeń

<sup>3</sup> W. Czaplński, *Dzieje Danii nowożytnej*, Warszawa 1982, s. 144.

<sup>4</sup> Rywalizacja Danii i Prus o wpływy w Holsztynie, zamieszkanym przez Niemców oraz Duńczyków, od stuleci pozostawała zarzewiem konfliktów Danii z państwami niemieckimi (zwłaszcza z Prusami). Ludność duńska dominowała w części księstw Szlezwik i Holsztyn (na północ od rzeki Ejderu).

<sup>5</sup> Por. szerzej: A. Bron-Wojciechowska, *Grundtvig*, Warszawa 1986.

stanowych: w Roskilde, Viborgu, Szlezwiku oraz Itzehoe (dla Holsztynu). W zgromadzeniach tych zasiedli przedstawiciele wszystkich stanów: duchowieństwa, szlachty, mieszczan oraz – co warto podkreślić – chłopstwa.

Powstanie prowincjonalnych zgromadzeń stanowych stało się przesłanką aktywizacji politycznej społeczeństwa duńskiego. W toku kampanii wyborczej do zgromadzeń (1832–1834) pojawiły się pierwsze ugrupowania polityczne. Wysunięto też postulat ustanowienia konstytucji Królestwa<sup>6</sup>.

Do nasilenia dążeń do liberalnej reformy państwa doszło za panowania (władającego Danią od 1839 r.) króla Christiana VIII<sup>7</sup>. Po wyborach do zgromadzeń prowincjonalnych w 1847 r. większość w obu zgromadzeniach „duńskich” (w Roskilde i Viborgu) zdobyło stronnictwo narodowych liberałów.

Pod wpływem wydarzeń rewolucji lutowej we Francji oraz zainicjowanej przez nią Wiosny Ludów w Europie doszło do podjęcia działań służących utworzeniu zgromadzenia konstytucyjnego, którego zadaniem miało być przedyskutowanie projektów i przyjęcie konstytucji ograniczającej władzę monarchy. Jako zasadę przyjęto powszechne prawo wyborcze dla mężczyzn od 30. roku życia. Jedną czwartą składu zgromadzenia miał mianować król; trzy czwarte pochodziło z wyborów.

W toku kampanii towarzyszącej wyborom do konstytuanty uformowały się pierwsze duńskie ugrupowania polityczne: narodowi liberałowie, konserwatyści oraz Towarzystwo Przyjaciół Chłopów. W celu pozyskania wyborców chłopskich (stanowiących najliczniejszą część elektoratu) rząd zainicjował zniesienie pańszczyzny obciążającej dzierżawców ziemi (*husmænd*)<sup>8</sup>.

Liczące 152 członków Zgromadzenie Konstytucyjne przyjęło ustawę zasadniczą, wzorowaną na konstytucji belgijskiej z 1831 r.<sup>9</sup> Konstytucja recypowała wiele rozwiązań liberalnych, takich jak powszechne prawo wyborcze dla mężczyzn, odpowiedzialność ministrów królewskich przed parlamentem (złożonym z dwu izb: Folketingu i Landstingu), zasada podziału władz (w wersji zbliżonej do monteskiuszowskiej), a także wolność religijna i zakaz cenzury prewencyjnej.

Uchwalenie konstytucji nastąpiło 25 maja 1847 r. (oddano 119 głosów za przy 4 głosach sprzeciwu<sup>10</sup>). W 1849 r. odbyły się wybory do dwuizbowego Rigsdagu z udziałem ok. 204 tys. obywateli<sup>11</sup>. Wybory przyczyniły się do konsolidacji ugrupowań politycznych. Prawie połowę składu Rigsdagu stanowili przedstawiciele ludno-

<sup>6</sup> Czynnikiem, który wywarł wpływ na zgłoszenie tego postulatu, było ustanowienie 17 maja 1814 r. konstytucji Królestwa Norwegii, uchwalonej przez zgromadzenie przedstawicieli społeczeństwa w Eidsvoll.

<sup>7</sup> V. Skovgaard-Petersen, *Tiden 1814–1864, Gyldendals Danmarks Historie*, t. 5, red. H.P. Clausen, S. Mørel, København 1985, s. 200.

<sup>8</sup> Wybory przeprowadzone 5 października 1848 r. przyniosły 44 mandaty Towarzystwu Przyjaciół Chłopów, 35 – konserwatystom, a 32 – liberałom.

<sup>9</sup> Głównymi autorami duńskiego tekstu projektu byli Ditter Gotthard Monrad, ewangelicki biskup Lolandii, oraz Orla Lehmann, dziennikarz i działacz polityczny.

<sup>10</sup> *Politikens Danmarks historie*, t. XI, København 1965, s. 288.

<sup>11</sup> Stanowili oni ok. 14% ogółu mieszkańców Danii w 1849 r. (liczba mieszkańców sięgała 1 414 tys.). Por. W. Czapliński, *Dzieje Danii nowożytnej*, s. 178.

ści wiejskiej, skupieni w Towarzystwie Przyjaciół Chłopów. Dalsze miejsca zajmowali liberałowie, orientujący się zasadniczo na mieszkańców miast (inteligencję, kupców, przedsiębiorców). Pewną liczbę deputowanych stanowili konserwatyści; rekrutowali oni swój elektorat głównie w środowisku ziemiańskim oraz urzędniczym. Jednocześnie ujawniły się różnice poglądów, zarówno w obrębie umiarkowanego (głównie inteligenckiego) skrzydła Towarzystwa Przyjaciół Chłopów, jak i w stronnictwie liberałów (wśród których część – w celu stworzenia przeciwwagi dla wpływów reprezentacji chłopów – opowiadała się za współdziałaniem z konserwatystami).

Po opadnięciu fali rewolucyjnej, związanej z Wiosną Ludów, gorę w Danii wzięły nastroje konserwatywne, silnie wspierane „z zewnątrz” przez Rosję cara Mikołaja I oraz Prusy (które dodatkowo poparły tendencję niemieckiej ludności księstw Szlezwik i Holsztyn do rozluźnienia związków z Danią)<sup>12</sup>. Pod wpływem tych nastrojów nowy rząd duński (Carla Christiana Halla) dokonał w listopadzie zawieszenia najbardziej liberalnych postanowień ustawy zasadniczej z 1849 r.<sup>13</sup>

Poczynając od lat 30. XIX w., w Europie wzrosło zapotrzebowanie na duńskie produkty rolne, przede wszystkim na zboże, nabiał oraz mięso. Spowodowało to zagospodarowanie nieużytków oraz intensyfikację, a także unowocześnienie metod uprawy ziemi. Dokonano komasacji gruntów rolnych oraz zniesiono resztki powinności feudalnych. Kwestią sporną między konserwatystami (reprezentującymi m.in. środowisko właścicieli ziemskich) a politykami Towarzystwa Przyjaciół Chłopów stały się warunki wykupu ziem uprawnych i tworzenia nowych gospodarstw chłopskich. Jednym z pomysłów Towarzystwa było tworzenie towarzystw kredytowych, udzielających tanich pożyczek na wykup ziemi przez chłopów<sup>14</sup>. Popyt na ziemię rolną – przy niskich zasobach finansowych chłopstwa – sprawił, że nowo powstające gospodarstwa chłopskie były niewielkie (poniżej 6 ha), co skutkowało dużym ich rozdrobnieniem.

Mimo migracji do miast Dania aż do końca XIX stulecia pozostawała państwem o przewadze ludności związanej zawodowo z rolnictwem. Przykładowo, w 1880 r. w tym sektorze zaangażowanych było 992 tys. mieszkańców Danii, co stanowiło blisko 51% ogółu ludności<sup>15</sup>.

Stosunkowo wolno postępował rozwój duńskiego przemysłu; również liczba osób związanych z nim zawodowo była relatywnie niewielka. Rozwojowi przemysłu nie sprzyjał brak surowców, stosunkowo słaba infrastruktura transportowa (zważywszy na wyspiarski charakter znacznej części terytorium państwa), a także niedostatek rodzimego kapitału inwestycyjnego (pierwsze banki zajmujące się kredytowaniem inwestycji przemysłowych i infrastrukturalnych powstały w Danii dopiero w latach 50. XIX w.). Nieco żywiej rozwijał się natomiast handel (głównie wymiana towarowa z Wielką Brytanią, Szwecją i państwami niemieckimi)<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> *Politikens Danmarks Historie*, t. XI, s. 324–325.

<sup>13</sup> W. Czaplński, *Dzieje Danii nowożytnej*, s. 183.

<sup>14</sup> Pierwsze tego typu towarzystwo kredytowe (*Jylland og Oststifternes Kreditforening*) powstało na Jutlandii w 1851 r.

<sup>15</sup> W. Czaplński, *Dzieje Danii nowożytnej*, s. 185.

<sup>16</sup> *Politikens Danmarks historie*, t. XI, København 1965, s. 375–380.



W rezultacie przegranej wojny z Prusami i Austrią Dania utraciła w 1864 r. blisko jedną trzecią swego obszaru oraz ludności. Była to poważna porażka prestiżowa i strata gospodarcza. Nadzieje na odzyskanie choćby części tych terytoriów, rozbudzone wybuchem wojny francusko-pruskiej w 1870 r., rychło okazały się płonne, zwłaszcza w kontekście klęski Francji pod Sedanem oraz zjednoczenia Niemiec przez Prusy<sup>17</sup>.

Straty terytorialne oraz niepowodzenia na niwie politycznej i wojskowej skłoniły duńskie elity polityczne (w pewnej analogii do Polaków żyjących pod zaborami) do podjęcia pracy nad gospodarczym wzmocnieniem oraz unowocześnieniem państwa (była to duńska mutacja idei „pracy organicznej”).

W sytuacji rozbieżności interesów duńskiego chłopstwa (którego dążenia reprezentowało Towarzystwo Przyjaciół Chłopów) a aspiracjami ludności miast (których politycznymi wyrazicielami byli liberałowie) po stery władzy państwowej sięgnęli konserwatywni przedstawiciele ziemiaństwa z Kragiem Juelem Vind Frijsem oraz Jacobem Brønne Estrupem.

Zdając sobie sprawę z ograniczonego liczbowo zaplecza społecznego (ziemiaństwo w Danii stanowiło skromny odsetek ogółu mieszkańców), konserwatyści próbowali pozyskać poparcie części rolników, propagując hasło sojuszu „wielkich i małych chłopów” oraz obiecując dalszą współpracę ziemiaństwa i chłopów na arenie parlamentarnej. Dzięki tej współpracy w 1866 r. konserwatystom udało się przeprowadzić zmianę ustawy zasadniczej z 1849 r. Przyjętej nowelizacji nadana została nazwa: „Poprawione prawo zasadnicze państwa duńskiego z dnia 5 czerwca 1849 r.”<sup>18</sup>

Charakterystyczną właściwością duńskiego systemu wyborczego (wyborów pośrednich) było pewne uprzywilejowanie okręgów wiejskich w porównaniu z miastami (gdy chodzi o dystrybucję mandatów w Landstingu i Folketingu). Wprowadzone w latach 60. XIX w. ustawodawstwo o samorządach (wiejskim i miejskim) poszerzyło nieco krąg wyborców, niemniej uprawnienia wyborcze odnosiły się do małego odsetka ludności<sup>19</sup>.

Uprzywilejowanie okręgów wiejskich skłoniło konserwatywne środowiska ziemiańskie do wyborczego sojuszu z ugrupowaniami chłopskimi (pod złudnym hasłem „sojuszu wielkich i małych chłopów”). Po 1870 r. konserwatyści<sup>20</sup> zawiązali jednak innego typu porozumienie; był to sojusz z liberałami reprezentującymi bogate i średnie mieszczaństwo.

Na przełomie lat 60. i 70. XIX w. rozpoczął się w Danii intensywny rozwój przemysłu fabrycznego, głównie w zakresie przemysłu spożywczego, budowy maszyn

<sup>17</sup> Powstałe w 1971 r. 41-milionowe państwo niemieckie, z silną armią, sprawnie zarządzane przez Ottona Bismarcka, stanowiło realne zagrożenie dla relatywnie małej Danii.

<sup>18</sup> W. Czaplński, *Dzieje Danii nowożytnej*, s. 205.

<sup>19</sup> Przykładowo, w wyniku uregulowań samorządowych liczba głosujących w Kopenhadze wzrosła z 1,6% do 5,7% ogółu mieszkańców stolicy.

<sup>20</sup> Uzasadnieniem sojuszu z liberałami była większa zbieżność interesów ziemiaństwa i bogatych mieszczan. Warto przy tym zwrócić uwagę na małą liczebność duńskiego ziemiaństwa (w latach 70. XIX w. w Danii żyło blisko 400 rodzin ziemiańskich; jedną piątą stanowiła utytułowana arystokracja). Z konserwatystami utożsamiały się przeważnie wyższe warstwy urzędnicze oraz znaczna część korpusu oficerskiego.

i produkcji materiałów budowlanych. Poprawie uległa sytuacja ekonomiczna rolnictwa, głównie wskutek wzrostu popytu na duńskie produkty spożywcze (nabiał, mięso, zboże).

Końcowe ćwierćwiecze XIX stulecia upłynęło pod znakiem konfliktu między ugrupowaniami konserwatystów i liberałów, reprezentujących uprzywilejowane warstwy społeczeństwa, a ugrupowaniem wyrażającym interesy i aspiracje środowiska chłopskiego. Stronnictwo to, uprzednio funkcjonujące pod (przejściową) nazwą Towarzystwa Przyjaciół Chłopów, po przekształceniach organizacyjnych i programowych poczęło używać nazwy „Lewica” – Venstre. Nadto w środowisku robotniczym (szybko rosnącym<sup>21</sup>) popularność od lat 70. poczęły uzyskiwać idee socjalistyczne, przenikające z Niemiec i Francji. Już w 1871 r. organizacja socjalistyczna, założona przez emigranta pochodzenia francuskiego Louisa Pio, liczyła blisko 700 członków. Wydawane przez nią pismo „Socjalista” miało blisko 3 tys. prenumeratorów. Za organizowanie zakazanych demonstracji została ona zdelegalizowana, a jej przywódcy aresztowani. Odnowienie ruchu socjalistycznego nastąpiło pod nowym kierownictwem ideowym; do grupy teoretyków nowego ruchu dołączył też przebywający w Kopenhadze literaturoznawca i pisarz żydowskiego pochodzenia Georg Brandes.

Parlament duński pozostał zdominowany przez przedstawicieli dwóch historycznych ugrupowań (konserwatystów sprawujących rządy oraz sprzymierzonych z nimi liberałów); z tymi ugrupowaniami rywalizowała Venstre – partia znajdująca oparcie wśród chłopów, ale także w środowiskach miejskich, nawiązująca programowo do liberalizmu<sup>22</sup>.

Na tle sporów taktycznych (dotyczących głosowania w kwestiach ekonomicznych) w 1877 r. doszło do rozłamu w szeregach Venstre. Część posłów tego ugrupowania (pod wodzą Bojsena i Høgsbro) poparła projekt budżetu przedłożony przez konserwatywny gabinet; posłowie bliżsi lewemu skrzydłu partii opuścili jej szeregi (byli wśród nich Berg i Hørup)<sup>23</sup>. Rozbicie Venstre ułatwiło sytuację konserwatystom. W 1880 r. doszło do utrwalenia rozłamu; część Venstre pod kierownictwem Viggo Hørupa stworzyła nowe ugrupowanie – Det radikale Venstre (o charakterze centrowym). Zrezygnowało ono z traktowania warstwy chłopskiej jako podstawowej bazy społecznej<sup>24</sup> (i rekrutacyjnej), stawiając głównie na inteligencję i miejskie warstwy pośrednie. Tendencja ta osłabiała wprawdzie reprezentację środowiska chłopskiego w parlamencie i w organach samorządu lokalnego, pozwalała jednak na wyjście poza

<sup>21</sup> W 1872 r. w samym przemyśle duńskim pracowało 35 tys. robotników. Liczbę tę znacznie powiększali pracownicy sektora budownictwa oraz transportu.

<sup>22</sup> Do czołowych polityków Venstre należeli: Christen Berg, Sofus Høgsbro, Frede Bojsen, Viggo Hørup. W działaniach Venstre przewijał się nurt liberalny, reprezentowany przez przywódców związanych ze środowiskami inteligentnymi, oraz nurt ludowy, „gruntvigiański”, reprezentowany m.in. przez prawnika Viggo Hørupa.

<sup>23</sup> Schultz *Danmarks historie*, t. V, København 1941, s. 202–203.

<sup>24</sup> W 1884 r. w szeregach Venstre było już tylko 49% członków wywodzących się z warstwy chłopskiej.

opłatki spraw wsi i rolnictwa, przyczyniając się do otwarcia partii na inne środowiska i na wzbogacenie jej oferty programowej.

Rozszerzenie bazy rekrutacyjnej Venstre na środowiska miejskie skłoniło stronnictwo konserwatystów do poszerzenia działań mobilizacyjnych. Objęto nimi – poprzez prawicowe związki zawodowe (*Højres Arbejderforeningen*) – również niektóre środowiska robotnicze. Działanie to przyniosło pewne, choć ograniczone rezultaty.

Po nieudanej próbie przeszczepienia na grunt duński poglądów Marksa (podjętej przez Louisa Pio oraz Brixa i Geleffa) w połowie lat 70. XIX w. doszło do odrodzenia ruchu związkowego oraz związanych z nim grup politycznych, popierających program propagowany na łamach pisma „Social-Demokraten”. Opierając się na tych organizacjach, w 1876 r. w Frederiksbergu utworzono duńską partię socjaldemokratyczną. Program partii, wzorowany na socjaldemokracji niemieckiej, zakładał wprowadzenie ośmiogodzinnego dnia pracy oraz powszechności praw wyborczych. Wśród przywódców partii wymienić można Christena Hørduma i Erika Wiinbloda<sup>25</sup>.

Na przełomie lat 1883 i 1884 doszło do podziału w partii Venstre. Skrzydło centrowe, pod przewodnictwem Christena Berga, przyjęło nazwę Duńskiej Lewicy – Det Danske Venstre, a skrzydło lewicowe (radykałne) określiło się jako Folketingets Venstre. Organem Folketingets Venstre stał się dziennik „Politiken”, wychodzący w Danii przez z górą 100 lat. W trosce o zachowanie elektoratu wiejskiego partia ta wysunęła program pomocy państwa w modernizacji gospodarstw chłopskich. Na tym tle dochodziło do rozbieżności z konserwatywnym rządem Jakoba Estrupa.

Rolnictwo duńskie w ostatnim ćwierćwieczu XIX stulecia przeżywało trudności związane z opanowaniem europejskiego rynku zbożowego przez eksporterów ze Stanów Zjednoczonych. Wcześniejsze rozszerzenie areału upraw zbożowych w Danii spowodowało kryzys nadprodukcji i spadek cen poniżej progu opłacalności. W tej sytuacji wielu duńskich rolników przestawiło się z uprawy zbóż na hodowlę i eksport nabyła oraz mięsa rzeźnego. W rolnictwie i obrocie produktami rolnymi szeroko upowszechniły się spółdzielnie wspomagające rolników w zaopatrzeniu, zbycie produktów oraz modernizacji gospodarstw rolnych i hodowlanych<sup>26</sup>. Ruch spółdzielczy rozwijał się w dobrym tempie; w 1885 r. było w Danii tylko 84 spółdzielni rolniczych, a do 1914 r. ich liczba wzrosła do 1160<sup>27</sup>.

Pod koniec XIX stulecia doszło do zbliżenia ugrupowań liberalnych z socjaldemokratami. Rosły też, wraz z postępowaniem industrializacji, szeregi pracowniczych związków zawodowych i powiązanej z nimi socjaldemokracji. Konserwatyści próbowali odwieść ugrupowania liberalne od kontaktów z socjaldemokratami. W 1888 r. zaproponowali nawet sojusz konserwatywno-liberalny, do czego jednak nie doszło. W 1890 r. socjaldemokraci uzyskali trzy mandaty w Folketingu, stając się ugrupowaniem parlamentarnym. W 1894 r. doszło natomiast do porozumienia (w kwestiach

<sup>25</sup> *Politikens Danmarks historie*, t. XII, København 1966, s. 117.

<sup>26</sup> Pierwsza duńska spółdzielnia rolnicza (mleczarska) powstała w 1882 r., została założona przez Jakoba S. Andersena.

<sup>27</sup> Por. W. Czapliński, *Dzieje Danii nowożytnej*, s. 230.

budżetowych) rządzących konserwatystów z liberałami. Część polityków Venstre krytycznie oceniło samo porozumienie (określając je jako „zgniły układ”)<sup>28</sup>. Zawarcie układu wywołało niezadowolenie liberalnej lewicy. W rezultacie jej politycy doprowadzili w 1895 r. do powstania Lewicowej Partii Reform (Venstrereformpartiet). Na czele partii stanął Sofus Høgsbro. Partia zażądała m.in. parcelacji majątków ziemskich celem przyznania ziemi drobnym rolnikom. Udało się również wymóc na rządzie wprowadzenie pożyczek dla tzw. zagrodników z przeznaczeniem na zorganizowanie nowych gospodarstw rolnych.

W 1901 r. na czołową pozycję polityczną wybił się przedstawiciel ugrupowania Venstre, Johan Henrik Deuntzer. Podjął on także próbę zjednoczenia mniejszych stronnictw, które wyłoniły się z ruchu liberałów. Dania wkroczyła w nowe stulecie z rządem liberalnym<sup>29</sup>. Na jego czele stanął wspomniany już profesor prawa Johan Henrik Deuntzer. Kilku ministrów wywodziło się z ruchu chłopskiego (w tym minister rolnictwa Ole Hansen, rolnik oraz Jens Christian Christensen, nauczyciel).

Reformy przeprowadzone przez rząd sprzyjały interesom wsi duńskiej. Dotyczyło to m.in. podatków płaconych przez posiadaczy nieruchomości rolnych. Propozycje dalej idących reform napotkały na przeszkody. Zradykałizowało się lewe skrzydło partii, optujące za nawiązaniem współdziałania z socjaldemokratami. Pogłębił się rozdźwięk między Det Danske Venstre oraz Folketingets Venstre, które to ugrupowanie przyjęło wówczas nazwę Det radikale Venstre<sup>30</sup>.

W 1910 r. doszło do konsolidacji rozproszonych ugrupowań liberalnych. Ugrupowania te jednoczyły w swych działaniach programowe interesy miejskich warstw pośrednich, inteligencji oraz części chłopstwa. Na lewo od Venstre usytuowało się stronnictwo radykałów, adresujące swój program do podobnych środowisk (nastawionych jednakże nieco bardziej lewicowo). W odróżnieniu od Venstre radykałowie skłonni byli współdziałać z socjaldemokratami; poparcie tych ostatnich okazało się pomocne w długotrwałym utrzymaniu się przy władzy rządu Carla T. Zahle<sup>31</sup>.

Lata I wojny światowej, podczas której Danii udało się uniknąć bezpośredniego włączenia w konflikt zbrojny, były okresem zmian ustrojowych. Wprowadzone zostało powszechne prawo wyborcze, zarówno dla mężczyzn, jak i dla kobiet, co zmieniło strukturę elektoratu. 5 czerwca 1915 r. przyjęto nową konstytucję (ustawa zasadnicza – *Grunloven*), stanowiącą rewizję tekstu z 1849 r. Wiek wyborczy do Folketingu ustalono na 25 lat, a do Landstingu – na 35 lat<sup>32</sup>. Podwyższono liczbę deputowanych w Folketingu do 140.

Z politycznego punktu widzenia najistotniejsze znaczenie miało zastąpienie wyborów większościowych w jednomandatowych okręgach wyborczych mieszanym systemem wyborczym, kojarzącym obsadę części mandatów (zgodnie z zasadą większościową) w okręgach jednomandatowych z wyborami opartymi na założeniu pro-

<sup>28</sup> Tamże, s. 233.

<sup>29</sup> *Politiken Danmarks historie*, t. XII, København 1966, s. 437–438.

<sup>30</sup> W. Czaplinski, *Dzieje Danii nowożytnej*, s. 245.

<sup>31</sup> Tamże, s. 249.

<sup>32</sup> 18 członków Landstingu miało być wskazanych przez Landsting kończącej się kadencji.

porcjonalności wyborczej. Pozwalało to na uzyskanie mandatów w izbie pierwszej przez słabsze ugrupowania, niedysponujące wyraźną przewagą w poszczególnych okręgach wyborczych.

Odpowiedzią na zmiany w prawie wyborczym była konsolidacja programowa i organizacyjna ugrupowań politycznych. W grudniu 1915 r. konserwatyści ujęli swą aktywność w ramach Konserwatywnej Partii Ludowej (*Konservative Folkeparti*). Jej program eksponował potrzebę ochrony (i nienaruszalności) własności prywatnej oraz poszanowania wolności gospodarczej, a także ideę silnego państwa o ograniczonej skali ingerencji w działalność gospodarczą i życie prywatne. Partia planowała poszerzyć swe wpływy wśród bogatego i średniozamożnego mieszczaństwa, przy jednoczesnym utrzymaniu ich w środowisku posiadaczy własności ziemskiej.

W tym samym czasie skonsolidował się ruch socjalistyczny, korzystający ze wsparcia związków zawodowych i towarzystw robotniczych. Na jego czele stanął Thorvald Stauning, późniejszy długoletni premier Danii.

W 1916 r., w warunkach toczącej się w Europie wojny, rząd duński (zdominowany przez radykałów) zastosował oryginalne rozwiązanie ustrojowe, ułatwiające kontakty rządu z partiami politycznymi. Było to wprowadzenie do składu rządu tzw. kontrolministrów, tj. ministrów bez teki, będących łącznikami pomiędzy rządem a trzema partiami niereprezentowanymi dotychczas w składzie gabinetu<sup>33</sup>.

Schyłek I wojny światowej oraz okres bezpośrednio po wojnie charakteryzował się wzrostem popularności idei syndykalistycznych. Ostrze krytyki syndykalistów kierowało się zwłaszcza przeciw kapitałowi spekulacyjnemu, wykorzystującemu trudności w zaopatrzeniu w żywność i surowce (oraz problemy ze zbytem niektórych towarów) do żerowania na mniej zasobnych grupach producentów i konsumentów oraz do szybkiego bogacenia się ich kosztem<sup>34</sup>. Alternatywą dla prywatnej indywidualnej działalności gospodarczej był nadto rozwój spółdzielczości producentów (zwłaszcza w sektorze rolnym) oraz spółdzielczości handlowej.

Pod wpływem żądań związków zawodowych oraz wspierających je politycznie socjaldemokratów w maju 1919 r. pracownicy uzyskali upowszechnienie ośmiogodzinnego dnia pracy. Reforma ta przyczyniła się do poszerzenia poparcia dla partii socjaldemokratycznej (mimo rozbieżności wewnętrznych i wystąpienia z niej radykalnie lewicowej grupy członków, którzy jako lewica socjalistyczna zgłosili nawet akces do III Międzynarodówki Komunistycznej)<sup>35</sup>.

Skomplikowana sytuacja społeczna panowała w pierwszych trzech dekadach XX stulecia na wsi duńskiej. Problemem okazała się duża liczba tzw. posiadaczy zależnych (*husmænd*), użytkujących gospodarstwa posadowione na cudzej, dzierżawionej ziemi, chociaż od 1899 r. funkcjonował system pożyczek państwowych, ułatwiają-

<sup>33</sup> „Kontrolministrami” zostali: reprezentujący konserwatystów Christian M. Røttbøll, przedstawiciel liberalnej Venstre, Jens Ch. Christensen oraz Thorvald Stauning, reprezentujący socjalistów (socjaldemokratów). Wkrótce Stauning doprowadził do podpisania porozumienia między ugrupowaniami radykałów a partią socjaldemokratyczną.

<sup>34</sup> W. Czaplński, *Dzieje Danii nowożytnej*, s. 260–261.

<sup>35</sup> *Politikens Danmarks historie*, t. XIII, København 1966, s. 210.

cych wykup dzierżawionej ziemi i założenie własnego gospodarstwa (z reguły nieprzekraczającego 2,5 ha). W latach 1899–1914 została przeprowadzona parcelacja ziemi parafialnej i nieużytkowanej, co pozwoliło na utworzenie ponad 7,5 tys. nowych gospodarstw. Na przejętych przez państwo ziemiach wielkich posiadaczy powstała oryginalna kategoria dzierżawców ziemi państwowej (*statsfæste*); w ten sposób w latach 1919–1933 powstało ponad 6,2 tys. gospodarstw<sup>36</sup>.

W 1920 r. syndykaliści i partie lewicy zażądali rozwiązania parlamentu i reformy prawa wyborczego; po odmowie ze strony króla pojawiły się nawet hasła zastąpienia monarchii republiką. Pod naciskiem demonstrantów władca przystał na zwołanie zgromadzenia przedstawicieli partii politycznych, które rekomendowało powołanie przejściowego rządu fachowców (pod przewodnictwem Michaela F. Friisa). Przesilenie to, do którego doszło podczas Świąt Wielkanocnych, jest określane mianem „kryzysu wielkanocnego” (*Paaskekrisen*). Jedną z jego realnych konsekwencji była zainicjowana przez rząd reforma prawa wyborczego, poszerzająca zakres stosowania zasady wyborów proporcjonalnych. Sprzyjała ona aspiracjom wyborczym mniejszych partii, które przy systemie większościowym miały znikome szanse uzyskania reprezentacji parlamentarnej.

Nowe wybory (w kwietniu 1920 r.) przyniosły porażkę rządzącym radykałom i sukces liberalnej Venstre. Stworzyła ona rząd z Nielsem Neergaardem na czele. Skład parlamentu doznał dalszej fragmentacji (w warunkach poszerzonej proporcjonalności systemu wyborczego).

Wybory do parlamentu przeprowadzone w 1924 r. przyniosły istotny zwrot w duńskim systemie politycznym. Wobec porażki liberałów (obciążonych odpowiedzialnością za wzrost bezrobocia i perturbacje na rynku finansowym) oraz sukcesu socjaldemokratów (wzrost reprezentacji do 55 mandatów w 149-osobowym Folketingu) król po raz pierwszy powierzył misję tworzenia rządu przywódcy socjaldemokratów Thorvaldowi Stauningowi<sup>37</sup>. Trudności w eksporcie produktów duńskich, ograniczenie produkcji i wzrost bezrobocia spowodowały, że rząd wystąpił o skrócenie kadencji parlamentu i rozpisanie (w grudniu 1926 r.) przedterminowych wyborów parlamentarnych. Wobec sukcesu liberalnej Venstre misję tworzenia nowego gabinetu otrzymał polityk tej partii Thomas Madsen-Mygdal. Zapoczątkowany program oszczędnościowy przyniósł pewną poprawę w gospodarce. Kontrowersje w stosunkach ze związkami zawodowymi wzbudziło natomiast wprowadzenie zasady, że pracownicy niezrzeszeni w związkach zawodowych mogą podejmować pracę za wynagrodzenie niższe niż to, które przewidywały zawarte ze związkami układy zbiorowe. Na tle powstałych kontrowersji, także w sprawach obronności i budżetu, liberalna Venstre poniosła klęskę w wyborach w 1929 r. Do władzy powrócili socjaldemokraci w sojuszu z radykałami (dysponując łącznie 77 mandatami w 149-osobowym Folketingu). Utworzony koalicyjny gabinet socjaldemokratów i radykałów (ponownie pod

<sup>36</sup> G. Olsen, *Udstykningen (w:) Problemer i dansk politike 1901–1946*, København 1948, s. 45–46.

<sup>37</sup> Znaczenie tej zmiany pogłębiał fakt, że Stauning był z zawodu robotnikiem (w fabryce cygar) o wykształceniu podstawowym, samoukiem. W momencie objęcia steru rządu miał za sobą 18 lat doświadczenia w pracy parlamentarnej i 9 lat w liderowaniu duńskiej partii socjaldemokratycznej.

przewodnictwem Stauninga) zapoczątkował okres rządów tych dwóch ugrupowań, trwający do 1940 r.<sup>38</sup>

Lata wielkiego kryzysu ekonomicznego na przełomie lat 20. i 30. były dla Danii względnie pomyślne. W szczególności tendencję wzrostową odnotowała gospodarka rolna i hodowlana, a także eksport mięsa i nabiału (głównie do Wielkiej Brytanii i Niemiec). Pomyślna koniunktura uległa załamaniu w latach 30., głównie na skutek kryzysu ekonomicznego w państwach przyjmujących eksport duński. W następstwie pogorszyła się sytuacja duńskich farmerów, zwłaszcza w zakresie zdolności kredytowej i rozmiarów zadłużenia. Spiętrzyły się także trudności w wywozie towarów duńskich, zarówno pochodzenia rolniczego, jak i przemysłowych. W 1933 r. wygasły układy między związkami zawodowymi a organizacjami pracodawców. Uregulowanie na nowo stosunków pracownicy–pracodawcy wymagało stosownego ustawodawstwa, które mogło być przyjęte tylko w wyniku porozumienia partii politycznych. Porozumienie takie – pomiędzy socjaldemokratami, liberałami i radykałami – zawarto w styczniu 1933 r. po negocjacjach w mieszkaniu premiera Stauninga. Od siedziby mieszkania zwano je „ugodą z ulicy Kanclerskiej” (*Kanslergadeforlig*)<sup>39</sup>.

W pewnym zakresie regulowało ono stosunki na rynku pracy (m.in. w następstwie czasowego zawieszenia prawa do strajków i lokautów) oraz w eksporcie artykułów pochodzących z hodowli. Rozbudowana została ingerencja państwa w sferę gospodarki oraz działalności socjalnej (wprowadzono powszechne ubezpieczenia chorobowe oraz renty starcze i inwalidzkie). W rezultacie Dania uzyskała nowoczesny i rozbudowany system ustawodawstwa społecznego.

Lata 30. przyniosły nowe zjawiska na duńskiej scenie politycznej. Powstały Zjednoczenie Duńskie (*Dansk Samling*) oraz faszyzująca Duńska Narodowo-Socjalistyczna Partia Robotnicza (*Danmarks Nationalsocialistiske Arbejderparti* – DNMSAP). Nastąpiła też radykalizacja partii konserwatywnej, zwłaszcza jej organizacji młodzieżowej.

Wybory w październiku 1935 r. wygrała partia socjaldemokratyczna, występująca w kampanii wyborczej pod hasłem „Stauning albo chaos” (*Stauning eller chaos*). Zwiększenie wpływów socjaldemokracji, spowodowane stabilizacją sytuacji wewnętrznej oraz reformami w sferze socjalnej, trwało do schyłku lat 30.<sup>40</sup>

Okres okupacji niemieckiej dzielił się dość wyraźnie na dwie fazy: do 1943 r. (kiedy okupant liczył na pozyskanie znaczącej części społeczeństwa duńskiego) oraz lata 1943–1945, kiedy ruchowi oporu przeciw III Rzeszy Niemieckiej towarzyszyły rosnące ograniczenia i represje. Sam ruch oporu, zarówno w kraju, jak i za granicą (przede wszystkim w Wielkiej Brytanii, skupiony wokół działającej tam Rady Wolności) nie miał jednolitego oblicza politycznego. Działały w nim osoby różnych orientacji: od

<sup>38</sup> *Politikens Danmarks historie*, t. XIII, København 1966, s. 378–379.

<sup>39</sup> Tamże, s. 421.

<sup>40</sup> Wybory w 1939 r. wskazały na lekki odpływ elektoratu, do czego przyczyniły się także spory o utrzymanie drugiej izby parlamentu – Landstingu – oraz zastąpienie wyborów pośrednich do tej izby wyborami bezpośrednimi.

konserwatystów, typu Christmana Møllera i liberałów, poprzez część lewicy socjalistycznej po działaczy komunistycznych<sup>41</sup>.

Bezpośrednio po wojnie władzę przejął koalicyjny „rząd wyzwolenia” (5 maja–7 listopada 1945 r.), działający pod przewodnictwem Wilhelma Buhla. W skład rządu wchodził przedstawiciele pięciu środowisk politycznych: socjaldemokraci, liberałowie (Venstre), konserwatyści, radykałowie oraz reprezentanci działającej na emigracji Rady Wolności. Jednym z zasadniczych zadań rządu stało się rozliczenie z okupacyjną przeszłością, w tym ukaranie zdrajców i kolaborantów.

W sierpniu 1945 r. partia socjaldemokratyczna przyjęła na swym kongresie w Kopenhadze program „Dania przyszłości”, którego faktycznym autorem był Jens Otto Krag. Zakładał on uprzemysłowienie Danii (co miało służyć przejściu nadwyżek siły roboczej i realizacji idei pełnego zatrudnienia). W procesie tym główną rolę miały odegrać rodzimy kapitał i rodzima siła robocza. W nawiązaniu do koncepcji Johna Maynarda Keynesa i Gunnara Myrdala socjaldemokraci duńscy planowali uaktywnić interwencjonizm państwa; propagowali koncepcję „korzystnej koniunktury”<sup>42</sup>. Program przewidywał utworzenie rad zakładowych, poprzez które pracownicy mieli uczestniczyć w zarządzaniu zakładami pracy.

Opracowanie nowego programu partii socjaldemokratycznej wymusiło modernizację programów pozostałych ugrupowań politycznych. W programie radykalnych liberałów (Det radikale Venstre) znalazł się postulat aktywnej roli państwa w sprawach produkcji rolnej (stanowiącej ważny dział gospodarki duńskiej i siłę napędową eksportu) oraz żądanie objęcia rolników-farmerów systemem ubezpieczeń społecznych. Konserwatyści i liberałowie pozostali wierni hasłu prywatnej przedsiębiorczości i ochrony własności prywatnej, aczkolwiek dopuścili szeroki zakres opieki socjalnej oraz inicjatywy państwa na rzecz ograniczania bezrobocia.

Pierwsze powojenne wybory do Folketingu (30 października 1945 r.) zostały zdominowane przez „historyczne” partie (sięgające swymi korzeniami okresu przedwojennego). Pewną niespodzianką był sukces komunistów (zdobyli 18 mandatów) oraz słaby wynik socjaldemokratów (48 miejsc w 148-osobowym parlamencie)<sup>43</sup>. Obok rozbieżności w kwestiach polityki ekonomicznej i społecznej w partiach i wśród wyborców istniały także różnice zdań na temat rozliczeń ze zdrajcami i kolaborantami z okresu okupacji niemieckiej. Spory międzypartyjne i podziały polityczne między wyborcami doprowadziły w 1947 r. do ustąpienia rządu Kristensena i nowych wyborów parlamentarnych. Wybory te przyniosły wzrost poparcia zarówno dla socjaldemokratów (wzrost przedstawicielstwa o 9 mandatów), jak i libera-

<sup>41</sup> B. Piotrowski, *Skandynawia powojenna. W cieniu państwa opiekuńczego 1944–1975*, Poznań 2015, s. 62.

<sup>42</sup> Tamże, s. 65.

<sup>43</sup> Wybory w 1945 r. zapoczątkowały okres dużego rozproszenia sił politycznych w parlamencie. Liberalna Venstre zdobyła 38 mandatów, konserwatyści – 26, Det radikale Venstre – 11, mniejsze ugrupowania – 7. Po dość długim wyczekiwaniu mniejszościowy gabinet utworzył polityk Venstre (od 1920 r. – poseł do Folketingu) Knud Kristensen. Zręcznie lawirując między ugrupowaniami, rząd Kristensena utrzymał się przy władzy przez dwa lata.



łów (wzrost o 11 mandatów). Mniejszościowy rząd utworzył doświadczony polityk socjaldemokratyczny Hans Hedtoft. W polityce gospodarczej i społecznej udało się osiągnąć pewien kompromis między socjaldemokracją a partiami prawicy: Venstre i Det konservative Folkeparti. Brak poważniejszych zniszczeń wojennych i nieomal pełne zatrudnienie (na poziomie 95% zdolnych do pracy) oraz pomoc państwa dla poszkodowanych w wojnie i bezrobotnych łagodziły konflikty społeczne i sprzyjały wzrostowi gospodarczemu. Odnowione zostały główne kierunki duńskiego eksportu produktów rolnych<sup>44</sup> i hodowlanych. Interwencja państwa dotyczyła głównie wspierania eksportu, utrzymywania wysokiego wskaźnika zatrudnienia oraz programowania inwestycji, przede wszystkim w sferze infrastruktury. W polityce społecznej państwo dbało o wyrównywanie warunków bytowych, przeznaczając znaczne fundusze na politykę prorodzinną i pomoc socjalną. W 1945 r. została wprowadzona ustawa o pojednawczym (arbitrażowym) rozwiązywaniu konfliktów między pracownikami a pracodawcami. Projektowaniem dalej idących reform miała się zająć Komisja Socjalna (*Socialiseringskommission*)<sup>45</sup>, złożona z przedstawicieli parlamentu i rządu oraz związków zawodowych. Elementami polityki społecznej były system pożyczek mieszkaniowych (który pośrednio przyczynił się do rozwoju budownictwa i przemysłu materiałów budowlanych), a także wspieranie państwowego budownictwa pod wynajem oraz spółdzielczości mieszkaniowej<sup>46</sup>.

Program polityczny socjaldemokratycznego gabinetu Hansa Hedtofta zakładał łączenie aktywnej roli państwa w pobudzaniu inwestycji w przemyśle i rolnictwie z równie aktywną polityką społeczną oraz demokracji ekonomicznej (poprzez udział załóg pracowniczych w zarządzaniu zakładami pracy) z demokracją polityczną<sup>47</sup>. Wynikiem zaprogramowanej industrializacji był istotny przyrost pracowników fizycznych w przemyśle (do ok. 250 tys.) przy jednoczesnym spadku liczby zatrudnionych w rolnictwie.

W wyborach parlamentarnych w 1950 r. ujawniło się przesunięcie sympatii wyborców na korzyść konserwatystów. Wybory przyniosły natomiast porażkę liberałom (spadek reprezentacji z 49 do 32 mandatów) i uszczuplenie poparcia dla Det radikale Venstre i socjaldemokratów. Na znaczeniu zyskał natomiast konserwatywny centrowy Związek Sprawiedliwości (*Danmarks Rettsforbund*). Mimo porażki wyborczej przywódca Venstre Erik Eriksen utworzył kolejny rząd.

Gabinet Eriksena podjął szeroki program modernizacji duńskiego rolnictwa oraz walki z bezrobociem. Dzięki poprawie sytuacji gospodarczej w rolnictwie wzrosły wydatki na cele społeczne i na zbrojenia (w związku z członkostwem NATO, zaost-

---

<sup>44</sup> W eksporcie nabiału i mięsa najważniejszym partnerem handlowym Danii pozostała Wielka Brytania.

<sup>45</sup> Funkcję sekretarza Komisji objął Jens Otto Krag, minister pracy w rządzie Hedtofta i późniejszy (dwukrotnie) premier Danii.

<sup>46</sup> Rozwojowi gospodarki służyło też objęcie Danii programem amerykańskiej pomocy gospodarczej w ramach tzw. planu Marshalla.

<sup>47</sup> W publicystyce ekonomicznej koncepcję tę określano niekiedy mianem „kapitalizmu zorganizowanego”.

rzeniem sytuacji międzynarodowej i początkami zimnej wojny). Spadało poparcie dla liberalnego rządu; w siłę rosła opozycja. Głównym czynnikiem wzrostu popularności socjaldemokratów był korzystny dla ludności projekt reformy systemu emerytalnego<sup>48</sup>. Jeszcze za rządu Eriksena zostały podjęte prace nad nową konstytucją Danii. Założenia nowej ustawy zasadniczej uzgodniono na forum parlamentarnym w lutym 1953 r., a tekst konstytucji obie izby parlamentu przyjęły (po referendum) 28 maja 1953 r. Proklamowano go 5 czerwca 1953 r.

Wybory we wrześniu 1953 r. do jednoizbowego – zgodnie z nową konstytucją – parlamentu wygrali socjaldemokraci (uzyskując 74 mandaty). Po zawarciu porozumienia z radykalnymi liberałami (14 mandatów) formacja ta dysponowała 88 głosami w 179-osobowym Folketingu<sup>49</sup>.

W 1955 r., po nagej śmierci premiera Hedtofta, ster socjaldemokratycznego rządu objął Hans C. Hansen. Nowy premier (uprzednio minister kilku resortów) kontynuował socjaldemokratyczną politykę wyciszania – drogą mediacji – konfliktów na rynku pracy (między zorganizowanymi w związki zawodowe pracownikami a związkami pracodawców). W 1955 r. w porozumieniu z rządem RFN uregulowano kwestię gwarancji praw mniejszości duńskiej i niemieckiej po obu stronach granicy w Szlezewiku.

W sprawach strategii gospodarczej dochodziło w Danii do okresowych kompromisów pomiędzy partiami. Przykładem była decyzja o utworzeniu tzw. Funduszu Odbudowy (200 mln koron duńskich), inicjującego pomoc państwa dla powojennej modernizacji i rozbudowy przemysłu<sup>50</sup>. Państwo, a w szczególności rząd, zachowało pewien wpływ na ukierunkowanie rozwoju produkcji przemysłowej oraz sfery usług poprzez politykę udzielania kredytów, kształtowanie podatków dochodowych i obrotowych, stymulowanie cen i warunków konkurencji oraz aktywną politykę w sferze eksportu i importu. Na tym tle występowały zresztą istotne spory między partiami. Podczas gdy liberałowie oraz konserwatyści opowiadali się za wolną przedsiębiorczością i konkurencją oraz priorytetem oddziaływania gry podaży i popytu, socjaldemokraci propagowali ideę „gospodarki mieszanej” (*blandingsøkonomi*), łączącej mechanizmy rynkowe z programowaniem gospodarki przez państwo oraz równowagę celów ściśle ekonomicznych i społecznych<sup>51</sup>. Wśród socjaldemokratów nie było jedności w kwestii zakresu aktywności państwa. Przy generalnym przyzwoleniu na państwowy interwencjonizm część polityków i ideologów socjaldemokracji opowiadała się za istnieniem w gospodarce sektora państwowego (np. w zakresie infrastruktury drogowej, komunikacyjnej i energetycznej), inni zaś dopuszczali głównie pośrednie

<sup>48</sup> Projekt ten był elementem szerszego programu „Dania przyszłości”, opracowanego pod kierunkiem Jensa Ottona Kraga, który w rządzie Hedtofta (od września 1953 r.) objął funkcję ministra gospodarki i pracy.

<sup>49</sup> Liberalna Venstre dysponowała 42 mandatami, konserwatyści – 30, komuniści zdobyli 8. Do Folketingu wchodził ponadto przedstawiciel mniejszości niemieckiej ze Szlezewiku oraz czterech posłów z posiadłości duńskich: 2 z Grenlandii i 2 z Wysp Owczych. Mandaty te uznano za apartyjne.

<sup>50</sup> Por. B. Piotrowski, *Skandynawia powojenna...*, s. 176.

<sup>51</sup> N. Ploug, I. Henriksen, N. Kærgaard, *Den danske Velfærdsstats historie*, København 2004, s. 17 i n.

oddziaływanie programująco-legislacyjne (poprzez politykę podatkową, kredytową oraz wspieranie eksportu)<sup>52</sup>.

W latach 50. w Danii nastąpił znaczący rozwój nowoczesnego przemysłu; niewykwalifikowanych i słabo kwalifikowanych pracowników fizycznych w znacznym stopniu zastąpił kwalifikowany personel techniczny (z co najmniej średnim wykształceniem). Zmiany następowały także w rolnictwie. Należy tu wspomnieć o takich kwestiach, jak zastąpienie pracy robotników rolnych pracą maszyn, wzrost liczby średnich i dużych farm towarowych (wyspecjalizowanych w jednorodnej uprawie lub hodowli), ogólny wzrost wykształcenia farmerów i członków ich rodzin. Związki rolnicze rozpoczęły proces łączenia się w federację rolniczych związków i organizacji. Analogiczny proces zachodził w środowiskach przemysłowych; Zjednoczenie Związków Zawodowych objęło ponad 600 tys. zrzeszonych pracowników, przez co stało się bardzo wpływową organizacją (powiązaną przede wszystkim z partią socjaldemokratyczną)<sup>53</sup>.

Powstanie dużych central związkowych po stronie pracowników oraz farmerów wpłynęło mobilizująco na pracodawców w przemyśle i usługach. Wyrazem tej mobilizacji było powołanie do życia Duńskiego Związku Pracodawców (Dansk Arbejdsgiverforening). Proces jednoczenia objął też pracowników umysłowych (urzędników, nauczycieli, osoby zatrudnione w bankach, pielęgniarki, pracowników instytucji użyteczności publicznej). W 1952 r. powołali oni instytucję koordynującą działalność poszczególnych związków „branżowych” – była nią Wspólna Rada Duńskich Organizacji Urzędników i Funkcjonariuszy (Hællesrådet for Danske Tjenestemands og Funktionæroranisationer, DTF).

Powstanie nowych organizacji zawodowych wymusiło modyfikację rokowań i uzgodnień odnoszących się do regulowania relacji na rynku pracy oraz w produkcji rolnej, a także funkcjonowania sektora usług niematerialnych. Dla państwa i jego organów (w tym rządu i administracji rządowej) oznaczało to pojawienie się wpływowych partnerów w procesie podejmowania strategicznych decyzji w sprawach gospodarczych, zatrudnienia oraz polityki społecznej<sup>54</sup>.

Socjaldemokraci utrzymali władzę po wyborach parlamentarnych w 1960 r. Ich program gospodarczy zakładał harmonijne współistnienie trzech sektorów: gospodarki prywatnej, spółdzielczej i państwowej, oraz aktywną opiekę socjalną państwa nad słabszymi ekonomicznie segmentami społeczeństwa. Na czele rządu socjaldemokratycznego stanął ekonomista Viggo Kampmann, zwolennik aktywnej polityki gospodarczej państwa oraz kontynuowania podstawowych idei „państwa dobrobytu”.

<sup>52</sup> Zdaniem tej części polityków socjaldemokratycznych kryzys finansowy, który wystąpił w Danii w 1954 r., był rezultatem nadmiernej etatyzacji gospodarki i przerosłów biurokracji państwowej.

<sup>53</sup> Szerzej: S.A. Hansen, I. Henriksen, *Dansk socialhistorie (1914–1939 og 1940–1983)*, København 2004, s. 51 i n.; por. też: N. Johnson, *The Welfare State in Transition. The Theory and Practice of Welfare Pluralism*, Brighton 1987, s. 21 i n.

<sup>54</sup> P.M. Christiansen, A.S. Nørgaard, *Faste Forhold-Flugtige Forbindelser. Stat og Interesseorganisationer i Danmark, i det 20 århundrade*, Århus 2003, s. 46–47.

Ugrupowania centrowe i prawicowe, nie kwestionując podstawowych osiągnięć duńskiego państwa socjalnego, podjęły wysiłek przedstawienia alternatywnej koncepcji porządku społecznego i polityki gospodarczej. W obrębie partii liberalnej powstało środowisko dyskusyjne skupione wokół platformy „Debata Liberalna” (*Liberalt debat*)<sup>55</sup>. Zaktywizowało się także środowisko konserwatywne, optujące za zachowaniem prymatu własności prywatnej i indywidualnej przedsiębiorczości, z jednoczesnym utrzymaniem odpowiedzialności państwa za prowadzenie polityki socjalnej.

Po ustąpieniu w 1962 r. Viggo Kampmanna jego stanowisko objął Jens Otto Krag. Za jego rządów pewnemu rozluźnieniu uległy więzi między partią socjaldemokratyczną a pracowniczymi centralami związkowymi<sup>56</sup>.

Okres rządów Kraga (który stanął na czele gabinetu również po wyborach w 1964 r.) charakteryzował się korzystnymi tendencjami, zarówno w sferze gospodarki, jak i w sytuacji ekonomicznej poszczególnych grup obywateli. Podstawowe elementy relacji pracodawcy–pracownicy zostały objęte umowami zbiorowymi między związkami pracodawców a branżowymi związkami zawodowymi. Nastąpiła konsolidacja zarówno organizacji pracodawców, jak i pracowników. Pracodawcy powołali do życia ogólnokrajową centralę pracodawców; pracownicy natomiast (w 1967 r.) zespoloną Organizację Związkową w Danii (Landsorganisationen i Danmark, LO). Forum dla kontaktów central pracodawców i pracowników oraz administracji rządowej stała się najpierw Rada Ekonomiczna, a od 1957 r. także Komitet ds. Ekonomicznych (Komiteen for Erhvervspolitik) działający przy Folketingu. Wynikiem współdziałania rządu z centralami pracodawców i pracowników okazał się nowy system umów zbiorowych. Akceptacja systemu wypracowanego przez obie strony stała się przesłanką utrzymania względnego spokoju społecznego (jakkolwiek partie prawicowe krytycznie oceniały koszty ponoszone na aktywną politykę wspomaganie słabszych ekonomicznie segmentów społeczeństwa).

W latach 60. XX w. ukształtowały się zręby duńskiego państwa opiekuńczego. Państwo aktywnie uczestniczyło we wspomaganie przedsiębiorczości gospodarczej poprzez tworzenie funduszy wspierających rozwój przemysłu i sektora usług. Rosnący potencjał tych gałęzi gospodarki pozwalał na realizację wysuwanego przez związki zawodowe i propagowanego przez socjaldemokratów postulatu pełnego zatrudnienia. W połowie lat 60. wartość produkcji przemysłowej przekroczyła wartość produkcji rolnej. Nastąpił rozwój sektora usług (w 1950 r. w usługach pracował co siódmy zatrudniony mieszkaniec Danii, a w 1970 r. – już co czwarty). Tak zwana dynamiczna polityka przemysłowa opierała się na trzech podstawowych zasadach: niskim zużyciu surowców i energii, zastosowaniu nowoczesnych technologii i specjalizacji wykwalifikowanej kadry pracowniczej w działach produkcji o szybkiej stopie zwrotu zainwestowanego kapitału (zarówno rodzimego, jak i pochodzącego z zagranicy). Wzrosła liczba zatrudnionych kobiet; nastąpiła też koncentracja zakła-

<sup>55</sup> Środowisko to dało początek nowemu ugrupowaniu – Centrum Liberalnemu (*Liberalt Centrum*).

<sup>56</sup> B. Piotrowski, *Skandynawia powojenna...*, s. 229.

dów produkcyjnych (zwłaszcza w aglomeracji Kopenhagi, skupiającej blisko jedną czwartą ludności Danii).

Dzięki wysokiej produktywności rolnictwa spadła liczba zatrudnionych w tym sektorze (z 25% w 1950 r. do 16% w 1960 r.). Przeważały rodzinne formy towarowe, włączone w spółdzielczy system zaopatrzenia i zbytu; następowała też specjalizacja i powolna koncentracja obszarów użytkowanych rolniczo i w celach hodowlanych. Duńskie rolnictwo w wyniku przeprowadzonej modernizacji stało się jednym z najbardziej efektywnych w Europie. Jednocześnie typ tradycyjnego farmera zanikał na rzecz wyspecjalizowanego producenta określonej kategorii artykułów spożywczych: mięsa, mleka i jego przetworów, w węższym zakresie – warzyw oraz zbóż. Zanikał „tradycyjny” wyborca ugrupowań centrowo-prawicowych, co zmusiło partie centrowe do zmiany programu oraz taktyki wyborczej.

W sferze polityki społecznej szerokie poparcie uzyskały inicjatywy socjaldemokratycznych rządów w zakresie zabezpieczenia społecznego: wprowadzenie powszechnych ubezpieczeń zdrowotnych (poprzez system kas chorych), ustanowienie powszechnego wieku emerytalnego (na poziomie 67 lat<sup>57</sup>) oraz powszechnych ubezpieczeń dla dzieci i młodzieży w wieku przedprodukcyjnym. Wzrost wydatków na cele społeczne<sup>58</sup> spowodował konieczność podniesienia podatków, zwłaszcza dochodowych.

W połowie lat 60. XX w. duńskie partie polityczne stanęły przed dylematem określenia przyszłej polityki gospodarczej i społecznej. Kontynuowanie realizacji duńskiej wizji państwa dobrobytu (kredytowania budownictwa mieszkaniowego, rozwoju świadczeń emerytalno-rentowych) wymagało pokrycia finansowego, podczas gdy propozycja uściślenia podatków (przez ich potrącanie wprost z wynagrodzenia i innych dochodów osobistych) wywoływała liczne kontrowersje i sprzeciw partii opozycyjnych. Wybory parlamentarne w listopadzie 1966 r. wskazały na słabnięcie wpływów wyborczych socjaldemokratów (utrata 14 mandatów) przy wzroście popularności radykalnych liberałów oraz lewicowej Socjalistycznej Partii Ludowej. Przy rozbiciu ruchu liberalnego pomiędzy dwa ugrupowania (Venstre i nowe Liberalne Centrum) socjaldemokraci (pod przewodnictwem Kraga) weszli w koalicję z Socjalistyczną Partią Ludową, tworząc tzw. czerwony gabinet. Wspólnym przedsięwzięciem koalicji było wprowadzenie 10% podatku obrotowego od towarów i usług (tzw. *moms*), co pogłębiło rozdzźwięk między partiami rządzącej koalicji a opozycją. Decyzja o dewaluacji duńskiej korony (w reakcji na dewaluację brytyjskiego funta) spowodowała wystąpienie Socjalistycznej Partii Ludowej z koalicji.

Wybory, zarządzane na styczeń 1968 r., przyniosły dotkliwą porażkę ugrupowaniom lewicowym. Socjaldemokraci stracili 7 mandatów w Folketingu, a Socjalistyczna Partia Ludowa – 9 (nastąpił spadek z 20 do 11 mandatów). W parlamencie po-

<sup>57</sup> Granica wieku emerytalnego, ustanowiona w 1964 r. na poziomie 67 lat, w 1967 r. została podniesiona do lat 70.

<sup>58</sup> W latach 1955–1970 wydatki na cele społeczne wzrosły z 9% do 17% produktu narodowego brutto, w tym na cele edukacyjne – z 2,8% do 6,5%. Był to jeden z najwyższych wskaźników w całej Europie.

jawiła się nowa partia – socjalistów-liberałów (Venstresocialisterne), która zdobyła 4 mandaty.

Po wielu latach do władzy powróciły partie centrowo-prawicowe. Powstała alternatywa dla socjaldemokratów – szeroka koalicja radykałów, konserwatystów oraz liberalnej Venstre (RKV). Na czele rządu stanął lider Det radikale Venstre, ekonomista Hilmar Baunsgaard. Nowy rząd zahamował wydatki na cele publiczne (zachowując nienaruszone świadczenia socjalne) i zamroził płace. Ta „nowa polityka gospodarcza” spotkała się z krytyką ugrupowań lewicowych, co pogłębiło wewnętrzne przedziały polityczne i ideologiczne<sup>59</sup>. Sytuację wewnętrzną skomplikowały ruchy młodzieżowego (głównie studenckiego) protestu wiosną i latem 1968 r.<sup>60</sup>

Kompromis międzypartyjny, który pozwolił na sformowanie rządu koalicji RKV, nie oznaczał ustabilizowania duńskiej sceny partyjno-parlamentarnej. Preferencje wyborców uległy trwałej fragmentacji; cechowała je także spora labilność. W rezultacie w latach 1968–1994 (a więc przez 26 lat) żaden z wyłonionych w wyborach składów Folketingu nie przetrwał pełnej, trzyletniej (a więc relatywnie krótkiej) kadencji. Regułą stało się organizowanie wyborów w krótszych, dwuletnich (a nawet jednorocznych) odstępach. Do przeszłości odeszła dotychczasowa przewaga czterech partii historycznych (o rodowodzie sięgającym XIX lub początków XX stulecia): konserwatywnej, liberalnej, radykalno-liberalnej oraz socjaldemokratycznej<sup>61</sup>. Pojawiły się nowe, niekiedy dość efemeryczne ugrupowania (głównie centrowe i lewicowe); linie dzielące tradycyjne segmenty elektoratu uległy zachwianiu, a nawet zatarciu.

Pod wpływem studenckich buntów i eksperymentów w rodzaju młodzieżowych kolektywów (z których najbardziej znany, *Fristaden Christiania* – Wolne Miasto Christiania – przetrwał do 1976 r.) partie polityczne Danii poczęły szukać kontaktu i porozumienia z buntującymi się środowiskami. Socjaldemokraci przyjęli program rozwojowy, w którym obok wzrostu gospodarczego zakładali systematyczną poprawę sytuacji społecznej pracowników, rozwój budownictwa i dostępność mieszkań dla młodego pokolenia oraz wykorzystanie potencjału intelektualnego młodzieży.

Również partie prawicowe skierowały swą uwagę na rozwiązywanie problemów społecznych. Z inicjatywy konserwatywnego ministra Paula Sorensena rząd premiera Baunsgaarda doprowadził w 1970 r. do reformy poszerzającej uprawnienia samorządu lokalnego. Nowy podział administracyjny (radykalne zmniejszenie liczby gmin: z 1064 do 277, oraz okręgów – *amter* – z 22 do 14) miał służyć powiększeniu ich potencjału oraz możliwości samodzielnego rozstrzygnięcia (rozwiązywania) problemów o zasięgu lokalnym. Zwiększenie potencjału gmin i okręgów umożliwiło przekazanie lokalnemu samorządowi większości spraw z zakresu edukacji (podsta-

<sup>59</sup> O. Borre, *Old and New Politics in Denmark*, „Scandinavian Political Studies” 1995, vol. 18, nr 3, s. 187 i n. Por. też: K.E. Miller, *Denmark. A Troubled Welfare State*, Boulder, CO 1991, s. 17 i n.

<sup>60</sup> G. Szelałowska, *Dania*, s. 287–291.

<sup>61</sup> G. Sjöblom, *Partistyre, repræsentativt demokrati og politisk migt i Danmark – nogle eksempler* (w:) M. Madsen, H.J. Nielsen, G. Sjöblom, *Demokratiets mangfoldighed. Tenodenser i dansk politik*, København 1995, s. 266–267.

wowej i średniej), ochrony zdrowia, opieki społecznej i infrastruktury komunalnej; sprzyjało także aktywizacji lokalnych wspólnot osiedleńczych.

Kwestia przystąpienia do EWG podzieliła społeczeństwo duńskie; niemniej rządowi Kraga udało się pozyskać aprobatę dla tego kroku zarówno w parlamencie, jak i wśród obywateli. Niespodziewane ustąpienie premiera z urzędu otworzyło drogę do objęcia steru partii i rządu przez doświadczonego działacza związków zawodowych, Ankera Jørgensena<sup>62</sup>.

Integracja ze Wspólnotami postawiła przed społeczeństwem Danii i przed rządem zadanie podtrzymania wzrostu gospodarczego, a także modernizacji przemysłu oraz rolnictwa w warunkach swobody przepływu osób, towarów, usług i kapitału pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi EWG. Jednocześnie priorytetem rządu (oraz partii socjaldemokratycznej) pozostało wprowadzenie bardziej sprawiedliwego podziału dochodu narodowego (w praktyce prowadziło to do wdrożenia progresywnej skali podatku od dochodów). Wzrost liczby wykwalifikowanych i dobrze opłacanych pracowników powodował pewne rozdwojenie w obrębie partii socjaldemokratycznej: podczas gdy tradycja sugerowała skupienie uwagi na aspiracjach i poglądach słabiej kwalifikowanych pracowników fizycznych, to dynamika pracowników najemnych nakazywała orientować partię na odczytanie aspiracji i reprezentowanie rosnącej rzeszy pracowników kwalifikowanych, o wyższym cenzusie wykształcenia i zamożności. Socjaldemokracja okazała się formacją niejedolitą. Wewnętrzne spory programowo-polityczne doprowadziły do rozłamu, którego inicjatorem był Erhard Jacobsen. Skupił on środowisko „debaty socjaldemokratycznej” (*Socialdemokratisk debat*); w rezultacie część członków partii socjaldemokratycznej powołała do życia nowe ugrupowanie – Centrum Demokratyczne.

Przełomowe znaczenie w ukształtowaniu duńskiej sceny partyjnej i konstelacji wpływów politycznych miały wybory do Folketingu w grudniu 1973 r. Na 11 partii ubiegających się o mandaty aż 9 uzyskało reprezentację parlamentarną.

Wybory przyniosły poważną porażkę socjaldemokratom. Uzyskali oni wsparcie tylko 26% elektoratu, a ich reprezentacja w Folketingu zmalała z 70 do 46 deputowanych. Również Socjalistyczna Partia Ludowa, niejednokrotnie wspierająca socjaldemokratów, straciła 6 (z 11 posiadanych uprzednio) mandatów<sup>63</sup>. Do 20 mandatów zmniejszyła się reprezentacja liberalnej Venstre.

Beneficjentami „wyborów przełomu” były nowe ugrupowania: populistyczna i prawicowa Partia Postępu Mogensa Glistrupa (28 mandatów), rozłamowe Centrum-Demokrati (Centrum Demokraterne) Erharda Jakobsena (14 mandatów) oraz zachowawcza protestancka partia centrowa – Chrześcijańska Partia Ludowa (Kristelige Folkeparti – 7 mandatów).

Wybory w 1973 r. stanowiły kolejny krok w kierunku politycznego rozczłonkowania duńskiej sceny politycznej. Jednocześnie potwierdziły zmiany strukturalne w systemie politycznych preferencji elektoratu: odejście od dominacji ugrupowań

<sup>62</sup> A.H. Westergård, *Dansk politik i går i dag*, København 1976, s. 76 i n.

<sup>63</sup> Dość niespodziewanie sześć mandatów uzyskali komuniści.

„historycznych” oraz otwarcie systemu na nowe opcje polityczno-programowe i organizacyjne<sup>64</sup>.

Wybory w 1973 r. ukazały zmiany elektoratu partii centrowych. Dotyczyło to w szczególności partii radykalno-liberalnej. Sympatię głównych warstw wspierających dotychczas Det radikale Venstre: drobnych posiadaczy, wykwalifikowanych robotników oraz pracowników sektora usług i administracji, zaczęły zdobywać inne ugrupowania: Chrześcijańska Partia Ludowa, Demokratyczne Centrum, a nawet prawicowa populistyczna Partia Postępu. Już w 1973 r. Chrześcijańska Partia Ludowa pozyskała głosy 4% elektoratu, a w 1975 r. – 5,3% głosów. Wzrost był jednakowoż przejściowy; w kolejnych wyborach partia ta uzyskała mniejsze poparcie (w 1977 – 3,4%, w 1979 – 2,6%). Do obniżenia popularności przyczyniły się wewnętrzne spory w partii<sup>65</sup> oraz skupienie się na kwestiach moralno-obyczajowych, bez szerszego zainteresowania oraz samodzielnych koncepcji w sferze polityki ekonomicznej oraz społecznej.

Część centrowego elektoratu pozyskało ugrupowanie Centrum-Demokrati, założone przez Erharda Jakobsena. Pierwotny spór z socjaldemokratami na tle projektu opodatkowania posiadania domów oraz samochodów rozszerzył się na zakres udzielanych świadczeń socjalnych. Centrum przejęło część bardziej „prawicowych” wyborców partii socjaldemokratycznej (wykwalifikowanych robotników i urzędników niższego i średniego szczebla, drobnych przedsiębiorców i usługodawców). Elektorat Centrum cechowała niestabilność. Najwięcej głosów zdobyło ono w 1973 r. (7,8%), a kolejne wybory przyniosły spadek popularności wyborczej<sup>66</sup>.

Wybory do Folketingu w 1973 r. zamknęły okres względnej równowagi wpływów partii lewicowych – Socjalistycznej Partii Ludowej i partii socjaldemokratycznej – oraz, po drugiej stronie politycznej areny, trzech ugrupowań centrowo-prawicowych: radykałów, liberałów i Konserwatywnej Partii Ludowej. Skala poparcia wyborczego dla obu grup partii – uprzednio wyrównanego – uległa obniżeniu z 46% elektoratu do 32%. Jednoczesne obniżenie (na żądanie mniejszych partii) klauzuli zaporowej do poziomu 2% głosów ważnych stworzyło warunki dla utrzymania się w Folketingu małych bądź popieranych tylko w pewnych, dość wąskich środowiskach ugrupowań.

Po wyborach 1973 r. powstał wybitnie mniejszościowy rząd Det radikale Venstre (czynnego poparcia udzielało mu zaledwie 22 na 179 deputowanych). Gabinet ten

<sup>64</sup> N. Elder, A.H. Thomas, D. Arter, *The Consensual Democracies? The Government and Politics of the Scandinavian States*, Oxford 1982, s. 36–37, 52, 85; por. też: E. Damgaard, *Stability and Change in the Danish Party System over Half a Century*, „Scandinavian Political Studies” 1974, vol. 9, s. 106–107; M. Grzybowski, *Systemy polityczne współczesnej Skandynawii*, Warszawa 1989, s. 303–316.

<sup>65</sup> Spory te dotyczyły rozbieżności między grupą zwolenników Jakoba Ch. Christensena (późniejszego lidera partii) oraz stronnikami Jensa Møllera. Osobną platformą rozbieżności był podział na większość protestancką i mniejszość katolicką. Por. M. Grzybowski, *Systemy polityczne...*, s. 313.

<sup>66</sup> W wyborach parlamentarnych w 1975 r. partia zdobyła zaledwie 2,2% głosów, w 1977 r. – 6,4%, a w 1979 r. – 3,2%. Po ustąpieniu założyciela ugrupowania Centrum-Demokrati w 2002 r. kierownictwo partii objęła jego córka Mimi Jakobsen. Por. O. Borre, J. Stehouver, *Fire Folketingsvalg, økologiske undersøgelsen of dansk vælgeradfærd*, Århus 1979, s. 38–40; M. Grzybowski, *Systemy polityczne...*, s. 314.



przetrwiał do przedterminowych wyborów w 1975 r. Również dwie kolejne kadencje Folketingu (1975–1977 i 1977–1979) uległy skróceniu. W 1978 r. radykałowie zarwali przejściową koalicję z partią socjaldemokratyczną, bardzo – także ze względów prestiżowych – zainteresowaną powrotem do władzy. Scena parlamentarna doznała silnego rozczłonkowania; w latach 1973–1977 swą reprezentację w Folketingu posiadało 10 partii<sup>67</sup>, a w latach 1977–1979 (po odzyskaniu mandatów przez Retforbundet) – aż 11. Zasadą, zwłaszcza w centrum duńskiej sceny politycznej, stało się kształtowanie kierunku głosowania pod wpływem bieżących wydarzeń w życiu publicznym (do lamusa odeszła tradycyjna, także środowiskowa lojalność wyborcza). Utrudnia to w znacznym stopniu socjopolityczną charakterystykę zaplecza wyborczego poszczególnych partii oraz wiązanie ich – w dłuższej perspektywie – ze ściśle określonymi segmentami struktury społecznej.

W 1979 r. do władzy powrócili socjaldemokraci, tworząc mniejszościowy rząd pod przewodnictwem Ankeri Jørgensena. Przejściowemu obniżeniu uległy notowania Partii Postępu, której założyciel i lider Mogens Glistrup stanął przed sądem za oszustwa podatkowe<sup>68</sup>. Gabinet Jørgensena kontynuował sprawowanie władzy (również jako rząd mniejszościowy) po wyborach w 1981 r. Trudności gospodarcze i przegrana w referendum dotyczącym objęcia Grenlandii zasięgiem EWG spowodowały ustąpienie Jørgensena. 10 września 1982 r. po ster rządów sięgnęła szeroka koalicja centrowo-prawicowa, złożona z Centrum-Demokratów, Chrześcijańskiej Partii Ludowej, Venstre oraz Konserwatywnej Partii Ludowej. Premierem został reprezentant partii konserwatywnej Poul Schlüter. Rząd ten utrzymał się przy władzy również po wyborach w styczniu 1984 r.; w wyborach tych poważną porażkę poniosła opozycyjna partia socjaldemokratyczna<sup>69</sup>.

Koalicyjny rząd Schlütera pod wpływem trudności finansowych dokonał częściowego „demontażu” systemu świadczeń socjalnych, wprowadzonego staraniem socjaldemokratów (ograniczenie swobody umów pracowniczych oraz zniesienie automatycznej indeksacji płac). Mimo kontrowersji, jakie wywołały te zmiany – zwłaszcza w środowiskach pracowniczych – koalicja utrzymała się również po wyborach we wrześniu 1987 r. oraz – już bez ugrupowania Centrum-Demokracji – po kolejnych, przedterminowych wyborach w maju 1988 r. i w grudniu 1990 r.

Odrzucenie w referendum traktatu z Maastricht oraz tzw. afera tamilska podkopały zaufanie do gabinetu Schlütera. Co prawda porozumienie koalicji rządowej z opozycją w sprawie traktatu z Maastricht (przy wyłączeniu Danii z postanowień dotyczących unii monetarnej, obywatelstwa, policji oraz wspólnej polityki obronnej) przywróciło wiarę w sprawność rządu, ale stwierdzenie przez Sąd Najwyższy posiadania przez rząd wiedzy o niezgodnym z prawem traktowaniu uchodźców tamilskich zmusiło Schlütera do dymisji.

<sup>67</sup> O. Borre, *Danmark's Protest Election of December 1973*, „Scandinavian Political Studies” 1974, vol. 1, s. 202–204.

<sup>68</sup> Sąd skazał Glistrupa na 4 lata pozbawienia wolności i grzywnę w wysokości 4 mln koron.

<sup>69</sup> G. Szelałowska, *Dania*, s. 401.

W styczniu 1993 r., po dwunastoletnim funkcjonowaniu w opozycji, do władzy powrócili socjaldemokraci. Miejsce rządowej koalicji centrowo-prawicowej (i rządu konserwatyisty Schlütera) zajął gabinet centrolewicowy (z przywódcą socjaldemokratów Poulem Nyrupem Rasmussenem jako premierem). Utworzenie rządu Rasmussena otworzyło nowy etap debaty nad przyszłością duńskiego systemu ekonomiczno-społecznego, w szczególności zaś nad przystosowaniem socjaldemokratycznej wizji państwa opiekuńczego do realiów sprywatyzowanej gospodarki rynkowej. Wyniki wyborów parlamentarnych we wrześniu 1994 r. świadczyły o rozdzwieniu wśród wyborców w kwestii powrotu do socjaldemokratycznego modelu „państwa dobrobytu” i sprawiedliwości ekonomicznej. Sukces wyborczy liberalnej Venstre, optującej za wolną przedsiębiorczością i minimalizacją ingerowania państwa w życie gospodarcze, świadczył o utrzymywaniu się tradycyjnego podziału na zwolenników i krytyków duńskiego *velfærdstat*<sup>70</sup>. Utrzymanie centrolewicowego rządu (z udziałem socjaldemokratów, radykałów oraz Centrum-Demokratów) stwarzało perspektywę kontynuacji zasadniczych kierunków polityki społecznej (mimo trudności w finansowaniu wysokich świadczeń i utrzymującego się bezrobocia).

Wybory do Folketingu w 1998 r. dowodzą nasilenia się krytycznych ocen polityki imigracyjnej. Utworzona w 1996 r. nowa Duńska Partia Ludowa (Dansk Folkeparti, DF), na czele z byłą posłanką Partii Postępu, Pią Kjærsgaard, uzyskała 13 mandatów, wprowadzając do życia publicznego Danii nowy punkt odniesienia: stosunek do imigrantów i polityki imigracyjnej.

W 2001 r., mimo korzystnych wskaźników gospodarczych, socjaldemokracja została zmuszona ponownie zaakceptować utratę władzy. Ster rządów przeszedł w ręce nowego, sprawnego lidera partii Venstre, Andersa Fogha Rasmussena. Utworzony przez niego koalicyjny gabinet liberalno-konserwatywny rychło nawiązał porozumienie z socjaldemokratami i radykałami; ceną za gwarantowany przez te partie względny spokój (niepodleganie do strajków i demonstracji) było utrzymanie powszechnych emerytur i dopłat do mieszkań, stosunkowo niskiego wieku emerytalnego i powszechnych ubezpieczeń zdrowotnych. Koalicja liberalno-konserwatywna utrzymała się przy władzy po wyborach do Folketingu w lutym 2005 r. Klęska socjaldemokracji spowodowała zmianę lidera tej partii (Mogensa Lykkesofta zastąpiła Helle Thorning-Schmidt, pierwsza kobieta na tym stanowisku i późniejsza premier Danii)<sup>71</sup>. Zła passa wyborcza socjaldemokratów trwała do 2007 r.; z 46 mandatami w 179-osobowym Folketingu partia uzyskała najgorszy wynik od 1906 r. Przy władzy utrzymał się koalicyjny, liberalno-konserwatywny gabinet Andersa Fogha Rasmussena; obniżenie notowań konserwatystów sygnalizowało erozję poparcia dla tej partii i powolne słabnięcie koalicji<sup>72</sup>.

<sup>70</sup> N. Ploug, I. Hendriksen, N. Kærgård, dz. cyt., s. 71 i n.

<sup>71</sup> G. Szelągowska, *Dania*, s. 407.

<sup>72</sup> W maju 2007 r. na duńskiej scenie politycznej pojawiło się kolejne ugrupowanie liberalne (funkcjonujące początkowo pod nazwą Nowy Sojusz – Ny Alliance, następnie zaś – jako Sojusz Liberalny, Liberal Alliance).

W 2009 r. nastąpiła zmiana na stanowisku lidera liberalnej Venstre. Andersa Fogha Rasmussena (w związku z objęciem funkcji sekretarza generalnego NATO) zastąpił nowy lider, Lars Løkke Rasmussen. Do koalicji rządowej weszła, po raz pierwszy, antyimigrancka Duńska Partia Ludowa. Tendencja spadkowa towarzyszyła rządowi do kolejnych wyborów parlamentarnych w maju 2012 r. Wybory te przyniosły kres dekadzie rządów centroprawicowych. Blok czterech partii lewicowych, po zawarciu przedwyborczego porozumienia, przekroczył próg większości bezwzględnej (użytkując 51,1% głosów). W następstwie tego sukcesu socjaldemokraci i ich lewicowi sojusznicy utworzyli rząd; na jego czele stanęła 44-letnia liderka socjaldemokracji Helle Thorning-Schmidt (jako pierwsza kobieta premier w historii Królestwa Danii). Sukcesowi lewicy nie towarzyszył równoległy sukces socjaldemokracji – partia odnotowała bowiem pogorszenie notowań wyborczych. O sukcesie bloku lewicowego zadecydowały korzystne wyniki jej koalicjantów: Partii Zielonych (De Grøne), eksponującej znaczenie ochrony środowiska, oraz mniejszych ugrupowań-sojuszników socjaldemokratów: socjalistów i liberałów socjalnych.

Zwycięstwo partii lewicowych stanowiło następstwo niepowodzeń w polityce rządu Larsa Løkke Rasmussena dotyczącej zatrudnienia, a zwłaszcza wysokiego bezrobocia wśród młodzieży. Restryktywna polityka migracyjna, lansowana przez koalicyjną Duńską Partię Ludową, stała się przesłanką licznych zastrzeżeń po stronie organów Unii Europejskiej i liberalnych środowisk duńskich.

### 3.2. DUŃSKI SYSTEM PARTYJNY NA PRZEŁOMIE XX I XXI STULECIA: TENDENCJE ROZWOJOWE

Wybory do Folketingu w 1973 r. stały się momentem wyznaczającym istotne przesłanki w relacjach między duńskimi partiami politycznymi. Przede wszystkim przypieczętowały odejście od systemu czterech partii „historycznych” stanowiących cechę wyróżniającą skandynawskie systemy partyjne<sup>73</sup>; jakkolwiek ta właściwość stosunkowo słabiej zaznaczała się w układzie sił partyjnych w Danii po II wojnie światowej<sup>74</sup>.

Jeszcze nieco wcześniej, tj. w przededniu „wyborów przełomu” w 1973 r., duński system partii politycznych odznaczał się pewną specyfiką w porównaniu z norweskim oraz szwedzkim systemem partyjnym. Specyfika ta dotyczyła jednocześnie kilku elementów.

Najpierw należy wskazać na relatywnie słabszą (i bardziej podatną na wahania) siłę polityczną i popularność partii socjaldemokratycznej. Partia ta (Socialdemokra-

<sup>73</sup> S. Berglund, U. Lindström, *The Scandinavian Party System*, Lund 1979, s. 56 i n.

<sup>74</sup> M. Grzybowski, *Rząd i administracja rządowa w monarchiach skandynawskich (Dania – Norwegia – Szwecja)*, Kraków 2001, s. 118–119.

tiet i Denmark), założona jeszcze w 1871 r. (jako duńska sekcja I Międzynarodówki) pozostawała w latach 1924–2001 najsilniejszą partią polityczną Danii. Niemniej liczba jej członków, sięgająca pod koniec lat 30. XX w. i bezpośrednio po II wojnie światowej ok. 200 tys., systematycznie malała, by w 2011 r. wynieść zaledwie 4,7 tys.

Ewolucji ulegał też profil społeczno-zawodowy członków i wyborców partii socjaldemokratycznej. Historycznie powiązana najściślej ze środowiskiem pracowników fizycznych (i szerzej: ludzi pracy najemnej) z czasem stawała się coraz bardziej wielośrodowiskowa, co wiązało się także z procentowym kurczeniem się środowiska robotniczego, liczbowym wzrostem kręgów pracowników wykwalifikowanych oraz rozwojem sektora handlu i usług. Zmiany te rzutowały na ewolucję propozycji programowych partii (coraz mniej powiązanych z kręgiem osób pracy fizycznej) oraz na ich wyrazistość i koherencję wewnętrzną.

W odróżnieniu od swych odpowiedników w pozostałych monarchiach skandynawskich, w Szwecji i w Norwegii, duńska socjaldemokracja nie przekroczyła w wyborach parlamentarnych w drugiej połowie XX stulecia i na początku XXI w. pułapu większości bezwzględnej, co skazywało ją na tworzenie gabinetów koalicyjnych bądź też mniejszościowych.

Kolejną odrębnością układu sił partyjnych w Danii (w porównaniu ze Szwecją oraz Norwegią) była nieco inna ich konstelacja w centrum polityczno-partyjnego spektrum. O ile w Norwegii oraz w Szwecji podstawowymi filarami „partyjnego centrum” pozostawały zreformowane partie agrarne, a także – w węższym zakresie (zwłaszcza w Szwecji) – protestanckie partie chrześcijańsko-demokratyczne, o tyle w Danii w politycznym centrum lokowała się przede wszystkim Det radikale Venstre, specyficzna partia „rozłamowa” o genezie liberalnej (powstała w wyniku wystąpienia z liberalnej Venstrereformpartiet grupy jej członków opowiadających się za niwelowaniem rosnących różnicowań majątkowo-dochodowych, skromniejszymi wydatkami na zbrojenia i pewną rozbudową świadczeń socjalnych<sup>75</sup>). Od początku ważnym środowiskiem oddziaływania Det radikale Venstre pozostawali rolnicy-dzierżawcy (gospodarujący na roli niebędącej ich własnością). Aspiracje tej licznej grupy rolników duńskich stanowiły ważny składnik agendy radykałów; stąd też wynikało stosunkowo silne „zakotwiczenie” Det radikale Venstre w środowisku wiejskim (farmerskim). W wysoce zlaicyzowanej Danii partia chrześcijańsko-demokratyczna nie mogła z kolei liczyć na szersze zainteresowanie programowe, a co za tym idzie – znaczne wsparcie wyborcze.

Część wyborców centrowych, sytuujących swe preferencje na prawo od socjaldemokracji, znalazła od 1973 r. swoisty azyl w możliwości poparcia rozłamowego Centrum-Demokratów (Centrum Demokraterne). Ugrupowanie to, zainicjowane w 1973 r. przez prawicowego socjaldemokratę, a zarazem działacza samorządowego Erharda Jakobsena (początkowo w wyniku sporu o podatek od nieruchomości) przeciągnęło na swoją stronę część wyborców prawego skrzydła partii socjaldemo-

---

<sup>75</sup> Dwa ostatnie postulaty różniły założycieli Det radikale Venstre od większości liberalnej partii macierzystej.

kratycznej, zwłaszcza rekrutujących się z miejskich warstw pośrednich. Partia ta, usytuowana w ścisłym centrum duńskiej sceny politycznej, cechowała się – przy sporach wahaniach popularności wyborczej (od 8,3% głosów w 1981 r. do 1% w 2005 r.) znaczną i „obrotową” zdolnością koalicyjną. W latach 1982–1988 uczestniczyła w prawicowej koalicji lub wspierała pierwszy i drugi rząd konserwatysty Poula Schlütera. W latach 1993–1996 (dysponując nieco skromniejszą reprezentacją w Folketingu) uczestniczyła zaś w rządach kierowanych przez przywódcę socjaldemokratów Paula Nyrupa Rasmussena.

Innymi specyficznymi cechami duńskiego systemu partyjnego w okresie po II wojnie światowej, w tym na przełomie XX i XXI stulecia, są: słabsza niż w pozostałych państwach nordyckich pozycja i mniejsza skala poparcia wyborczego ugrupowania konserwatystów, tj. Konserwatywnej Partii Ludowej.

Istniejąca nieprzerwanie od 1915 r. (a powstała z połączenia stronnictwa Prawicy – Højre w parlamencie duńskim z pozaparlamentarnymi grupami „wolnych konserwatystów” oraz osób, które opuściły liberalną Venstre), stanowiła ona niekiedy bazę poparcia, najczęściej „zewnątrznego”, dla rządów prawicowych. Tylko jednokrotnie w ciągu ponad 100 lat funkcjonowania sięgnęła po kierownictwo rządu Królestwa Danii. Okres ten, stosunkowo krótki, obejmował lata 1992–1993, kiedy przewodniczący Det konservative Folkeparti – Poul Schlüter – stanął na czele koalicyjnego, konserwatywno-liberalnego gabinetu.

W okresie po II wojnie światowej poparcie dla duńskiej partii konserwatywnej w wyborach do parlamentu utrzymywało się z reguły na poziomie kilkunastu procent elektoratu; jedynie w 1975 r. spadło do poziomu 5,5%. Na przełomie XX i XXI stulecia partia konserwatywna uzyskiwała poparcie wyborcze w granicach 9–10%, co nie pozwalało – w odróżnieniu od Norwegii czy Szwecji – na pretendowanie do roli partii formującej rząd (choć pozwalało konserwatystom na efektywne wspieranie gabinetów partii liberalnej). W ostatnim pięcioleciu (po 2005 r.) konserwatyści odnotowali kolejne odpływy elektoratu, zarówno do ugrupowań liberalnych, jak i populistycznych (wcześniej Partii Postępu, ostatnio zaś – nacjonalistycznej Duńskiej Partii Ludowej)<sup>76</sup>.

Kolejnym elementem specyfiki duńskiego systemu partyjnego było stosunkowo wczesne, szybkie i efektywne wkroczenie na scenę partyjno-parlamentarną populistycznych partii asystemowych, najpierw: Partii Postępu Mogensa Glistrupa, a następnie – w nieco innym segmencie – Duńskiej Partii Ludowej. Partia Postępu (Fremskridtspartiet) powstała w 1972 r. pod hasłem zasadniczego ograniczenia biurokracji oraz redukcji sektora publicznego. Ważnym i chwytliwym wyborczo elementem programu partii było ponadto żądanie uproszczenia systemu podatkowego i istotnego zmniejszenia obciążeń podatkowych. Już rok po powołaniu Partia Postępu odniosła niespodziewany sukces wyborczy, uzyskując 15,8% głosów i 28 man-

<sup>76</sup> W wyborach do Folketingu w 2011 r. konserwatyści zdobyli zaledwie 4,9% głosów i 8 mandatów, a w 2015 – 3,4% głosów i 6 mandatów.

datów (drugą co do liczebności reprezentację w sfragmentyzowanym Folketingu)<sup>77</sup>. Wkrótce po uzyskaniu przedstawicielstwa w parlamencie Partia Postępu wzbogaciła swój program o postulat ograniczenia imigracji.

W latach 80. Partia Postępu zaczęła tracić wyborców. Jednym z powodów były kłopoty założyciela partii, oskarżonego o defraudacje podatkowe<sup>78</sup>. Po przejściu w 1985 r. przywództwa partii przez Pię Kjærsgaard zostały podjęte próby nawiązania współpracy z konserwatywnym rządem Poula Schlütera. W samej partii rozgorzały spory między stronnikami Glistrupa (który zdążył odzyskać wolność) a bardziej pragmatycznymi zwolennikami nowej przewodniczącej. W 1995 r. Pia Kjærsgaard opuściła szeregi Partii Postępu, inicjując powstanie Duńskiej Partii Ludowej (Dansk Folkeparti) o wyraźnie eksponowanym nacjonalistycznym i antyimigranckim nastawieniu.

Wskazane tu swoiste właściwości duńskiego systemu partyjnego (w porównaniu z pięciosegmentowym modelem dominującym w Szwecji i Norwegii niemal do końca XX stulecia) uległy pogłębieniu w okresie bezpośrednio poprzedzającym „elekcję przełomu” w 1973 r. Wybory te ukazały erozję zaufania do partii historycznych: zarówno lewicowej socjaldemokracji, jak i ugrupowań usytuowanych na prawej flance duńskiego spektrum partyjnego.

Tabela 3. Wyniki wyborów do Folketingu, 4 grudnia 1973 r.

Partia	% głosów	Liczba mandatów
Socjaldemokrati	25,6	46
Partia Postępu	15,9	28
Venstre	12,3	22
Det radikale Venstre	11,2	20
Konserwatywna Partia Ludowa	9,2	16
Centrum Demokraci	7,8	14
Socjalistyczna Partia Ludowa	6,0	11
Chrześcijańska Partia Ludowa	4,0	7
Komunistyczna Partia Danii	3,6	6
Związek Sprawiedliwości	2,9	5
Lewicowi Socjaliści	1,5	–
Grenlandia	–	2
Wyspy Owcze	–	2

Źródło: M. Grzybowski, *Rząd i administracja rządowa w monarchiach skandynawskich (Dania – Norwegia – Szwecja)*, Kraków 2001, s. 116–119.

<sup>77</sup> Por. M. Grzybowski, *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, wyd. 2, Warszawa 2010, s. 73 i n.

<sup>78</sup> Mogens Glistrup został uznany za winnego oszustw podatkowych i skazany na karę pozbawienia wolności.

Niespodziewanym, ale wyrazistym dowodem utraty wpływów ugrupowań historycznych był wyraźny (w porównaniu z poprzednimi wyborami w 1971 r.) spadek poparcia okazanego partii socjaldemokratycznej (zmniejszenie odsetka głosów o 11,7% i liczby mandatów o 24), a także konserwatywnej (zmniejszenie ilości głosów o 7,5% i liczby mandatów o 17), liberalnej (spadek ilości głosów o 3,3% i liczby mandatów z 30 do 22) oraz radykalnej (spadek liczby głosów o 3,2% i utrata 7 mandatów). Do wyborów stanęło pięć nowych lub odrodzonych ugrupowań, z których dwa nowe i trzy „odrodzone” (Partia Postępu, Centrum Demokracji, Chrześcijańska Partia Ludowa i Związek Sprawiedliwości) uzyskały reprezentację w wyjątkowo sfragmentyzowanym parlamencie<sup>79</sup>.

Przepływy elektoratu między partiami i fragmentacja polityczno-partyjna parlamentu pozostały cechą końcowego ćwierćwiecza XX w. Również kolejne wybory, w 1975 i 1978 r., nie ograniczyły wskazanego tu rozczłonkowania partyjnego wśród parlamentarzystów. Nieco mniejsza okazała się popularność Partii Postępu, która zmuszona była ustąpić z drugiej na trzecią pozycję pod względem liczby zdobytych mandatów (na pozycję drugą powróciła w 1975 r. liberalna Venstre), by ponownie zająć drugą pozycję w wyborach w 1977 r. Nastąpiła natomiast znacząca „rewitalizacja” partii socjaldemokratycznej; w wyborach w 1977 r. została ona poparta przez 37% elektoratu, co dało jej 65 mandatów.

Det radikale Venstre – Radykalna Lewica, Partia Radykalno-Liberalna, powstała w wyniku rozłamu w 1905 r. w Liberalnej Partii Zreformowanej (Venstre reformpartiet), a ściślej: usunięcia antymilitarystycznego skrzydła tej partii (przeciwstawiającego się zwiększeniu wydatków na armię). Det radikale Venstre zwracała większą uwagę na niwelowanie zbyt dużych różnicowań socjalnych. Początkowo znaczną część swego poparcia wyborczego czerpała ze środowiska dzierżawców rolnych, co skłaniało ją do eksponowania ochrony interesów tej właśnie grupy społecznej. Myśl partyjną dotyczącą gospodarki inspirowali amerykański ekonomista Henry George i brytyjski myśliciel polityczny John Stuart Mill.

Z racji centrowego usytuowania na duńskiej scenie parlamentarnej Det radikale Venstre relatywnie często wchodzi w skład koalicji rządowych, zarówno centrolewicowych (z socjaldemokratami), jak i centroprawicowych, z liberalną Venstre oraz z konserwatystami.

Wybory do Folketingu, przeprowadzone 18 czerwca 2015 r., potwierdziły główne tendencje w rozkładzie preferencji partyjno-politycznych wśród wyborców.

Najwięcej głosów (26,3%) uzyskała rządząca do 2015 r. partia socjaldemokratyczna z Helle Thorning-Schmidt na czele. Partia ta powiększyła swą reprezentację w Folketingu z 44 do 47 mandatów. Nie była natomiast w stanie skłonić partii o zbieżnych celach politycznych do uformowania koalicji rządowej. Zmusiło to socjaldemo-

<sup>79</sup> Przejawem polityczno-partyjnej fragmentacji Folketingu było to, że najliczniej reprezentowana partia (socjaldemokraci) dysponowała mniej niż jedną czwartą mandatów parlamentarnych. O ile po wyborach w 1971 r. reprezentację w Folketingu uzyskało 5 partii, o tyle dwa lata później liczba ta wzrosła do 10 (a zatem uległa podwojeniu).

kratów do przejścia do opozycji, a premier Thorning-Schmidt do rezygnacji z przywództwa partii.

Misji tworzenia rządu podjął się nowy przewodniczący trzeciej – z punktu widzenia liczebności reprezentacji parlamentarnej – siły politycznej, historycznej Venstre, Lars Løkke Rasmussen<sup>80</sup>. Zdecydowała o tym większa zdolność koalicyjna liberałów w porównaniu z drugą po wyborach siłą polityczną w parlamencie, nacjonalistyczną i populistyczną Duńską Partią Ludową. Z czysto kwantytatywnego punktu widzenia było to pewną anomalią, Venstre bowiem utraciła w wyborach z 2015 r. (w porównaniu do 2011 r.) aż 13 mandatów<sup>81</sup>, podczas gdy Duńska Partia Ludowa odnotowała wzrost liczby mandatów o 15.

Pewną nowością było uzyskanie znacznej liczby mandatów przez partie powstałe z połączenia ugrupowań rozłamowych. Przede wszystkim dotyczyło to ugrupowania Enhedslisten – de Red Grønne. Stanowiło ono sojusz trzech niewielkich partii lewicowych: lewicowych socjalistów (Venstresocialisterne), Komunistycznej Partii Danii i trockistowskiej Socjalistycznej Partii Robotniczej. W początkowym okresie kampanii wyborczej z ugrupowaniem tym współpracowało kilka innych grup lewicowych: Zieloni (De Grønne), Wspólny Kurs i Humanisci (a nawet maoistowska Komunistyczna Partia Robotnicza). W latach 2011–2015 sojusz czerwono-zielonych udzielał częściowego wsparcia socjaldemokratycznemu gabinetowi Thorning-Schmidt, bez wchodzenia w formalną koalicję z socjaldemokratami.

Innym ugrupowaniem, które uzyskało reprezentację w parlamencie, był Sojusz Liberalny (Liberal Alliance) działający od 2007 r. Powstał on z połączenia rozłamowych grup działaczy partii radykalno-liberalnej i konserwatywnej w celu przeciwdziałania populistycznej Duńskiej Partii Ludowej. Ugrupowanie podjęło próbę połączenia w swym programie niektórych wątków ideologii liberalnej z elementami uwspółcześnionej doktryny konserwatywnej. Od 2007 r. zaczęło zdobywać mandaty parlamentarne oraz reprezentację w organach władzy lokalnej.

Część założycieli partii wywodzących się ze środowisk konserwatywnych w 2008 r. opuściła jednak szeregi ugrupowania<sup>82</sup>, które przyjęło wówczas jednoznaczny nazwę – Sojusz Liberalny. Po przejściowym obniżeniu swej popularności wyborczej zaczął on odzyskiwać swą pozycję w drugiej dekadzie XXI w. W wyborach do Folketingu w 2011 r. zdobył 5% głosów i 9 mandatów, a w 2015 r. – odpowiednio 7,5% głosów i 13 mandatów.

Najmłodszą z partii, które w wyborach w 2015 r. uzyskały reprezentację, jest Alternatywa (Alternativet). Zainicjował ją były minister kultury w rządzie lewicowym (reprezentujący tam Duńską Partię Socjalistyczną) Uffe Elbæk, nadając jej wyraźnie oblicze egalitarne i proekologiczne. Partia weszła w porozumienie z socjaldemokratami i innymi partiami lewicy (stając się w ten sposób uczestniczką „czerwonego

<sup>80</sup> Objął on przewodnictwo w Venstre po Adersie Fogh Rasmussenie.

<sup>81</sup> Liberałowie uzyskali poparcie 19,5% wyborców; na listy Duńskiej Partii Ludowej głosowało 21,1%.

<sup>82</sup> Uczyniła to m.in. jedna z założycielek Sojuszu, konserwatystka Gitte Seeberg. W 2009 r. z ugrupowania odszedł inny inicjator powołania Sojuszu – Naser Khader.



aliansu”). Uzyskała poparcie 4,8% wyborców i 9 mandatów w duńskim parlamencie. Po niepowodzeniu „czerwonego aliansu” w wysiłkach na rzecz utworzenia rządu lewicowego Alternatywa – wraz z innymi ugrupowaniami tej formacji wyborczej – pozostaje partią opozycji parlamentarnej.

Uzyskanie reprezentacji parlamentarnej przez nowe ugrupowania polityczne (zwłaszcza tworzone w wyniku rozłamów i wystąpień z partii „historycznych”) stanowiło symptom postępującej erozji skandynawskiego modelu pięciu partii nawiązujących do stratyfikacji społeczno-zawodowej ludności Danii oraz historycznego *continuum* na osi: prawica ↔ lewica. Wspomniana erozja dotknęła elektorat kilku partii „historycznych”, który znacząco się pomniejszył<sup>83</sup>.

Konstatacja ta odnosi się także do Det radikale Venstre, ugrupowania istniejącego od 1905 r. i sprawującego rządu zarówno na przełomie pierwszej i drugiej dekady XX w. (lata: 1909–1910, 1913–1920), jak i w latach 1968–1971 (w okresie funkcjonowania gabinetu Hilmara Baunsgaarda). Dzięki swej centrowej („obrotowej”) pozycji partia występowała jako uczestnik kilku koalicji rządowych w latach 90. (rząd konserwatyisty Poula Schlütera) oraz na przełomie XX i XXI stulecia (zdominowane przez socjaldemokratów rządu Poula Nyrupa Rasmussena oraz Helle Thorning-Schmidt). W wyborach w drugiej połowie XX w. radykalni liberałowie (określani również mianem socjal-liberałów) uzyskiwali poparcie pozwalające zazwyczaj na zdobycie kilkunastu mandatów (najwyższe na poziomie 15% i 27 mandatów w 1968 r.); jakkolwiek w 1977 r. uległo ono zmniejszeniu do 3,6% (6 mandatów). Do 2005 r. członkowie Det radikale Venstre dysponowali w Folketingu 7–11 mandatami. W 2005 r. uzyskali 16, a w 2011 r. – 17 mandatów. Wybory w 2015 r. nie były dla tej partii pomyślne; z poparciem na poziomie 4,6% socjal-liberałowie uzyskali zaledwie 8 mandatów.

Wahaniom, z tendencją do wyraźnego regresu, ulegała także atrakcyjność wyborczego oddziaływania programu i polityki innego „historycznego” ugrupowania duńskiego – Konserwatywnej Partii Ludowej (Det konservative Folkeparti). Partia ta – funkcjonująca nieprzerwanie od 1915 r. – była wielokrotnie, zarówno w okresie międzywojennym, jak i po II wojnie światowej, uczestniczką koalicji rządowej. W latach 1982–1993 przewodziła koalicji partii centroprawicowych<sup>84</sup>, a jej ówczesny przewodniczący, Poul Schlüter, sprawował funkcję premiera. W latach 2001–2011 kolejni liderzy konserwatystów promowali współdziałanie partii konserwatywnej z jej historyczną rywalką – partią Venstre<sup>85</sup>. Taktyka ta nie posłużyła wyborczemu uwypukleniu profilu politycznego konserwatystów. W wyborach w 2011 r. uzyskali zaledwie 8 mandatów, a w 2015 – tylko 6 (przy poparciu wyborczym na poziomie 3,4% głosów). Dużą część głosów przejęły Duńska Partia Ludowa oraz ugrupowania centrowe. Po wyborach w 2015 r. partia konserwatywna spadła na pozycję ugrupowania najsłabiej reprezentowanego w Folketingu, co może być postrzegane jako zmierzch „tradycyjnego” konserwatyzmu na duńskiej arenie politycznej.

<sup>83</sup> N. Elder, A.H. Thomas, D. Arter, dz. cyt., s. 90 i n.

<sup>84</sup> I. Lindbland, C.E. Stalvant, K. Wahlbäck, G. Wiklund, *Politik i Norden*, Stockholm 1984, s. 72–73.

<sup>85</sup> Za ścisłą współpracą tych partii, także w toku kampanii wyborczych, opowiadali się kolejno przewodniczący Det konservative Folkeparti: Bendt Bendtsen, Lene Espersen oraz Lars Barfoed.

Przepływ elektoratu, widoczny w toku wyborów w 2011 i 2015 r., dotyczył także ugrupowań lewicowych. Sytuująca się na lewo od partii socjaldemokratycznej Socjalistyczna Partia Ludowa (Socialistisk Folkeparti, SF), funkcjonująca od 1959 r.<sup>86</sup>, wspierająca „z zewnątrz” gabinety socjaldemokratyczne (poza programem integracji z EWG), na przełomie stuleci i na początku XXI w. stanęła na równi pochyłej. Wybory w 2015 r. były bardzo niekorzystne dla jej kandydatów. Z poparciem na poziomie 4,2% elektoratu partia utraciła większość z 16 mandatów uzyskanych w 2011 r.; z siedmioma przedstawicielami w Folketingu zajęła przedostatnią pozycję pod względem liczebności deputowanych.

---

<sup>86</sup> Partię tę założył były przewodniczący Komunistycznej Partii Danii Aksel Larsen po wystąpieniu z tej partii w geście protestu przeciw interwencji ZSRR na Węgrzech w 1956 r. Larsen okazał się następnie osobą współpracującą z CIA.

## ROZDZIAŁ 4

# PRAWO I SYSTEM WYBORCZY. FORMY DEMOKRA-CJI BEZPOŚREDNIEJ

### 4.1. KONSTYTUCYJNE ZASADY PRAWA WYBORCZEGO

Duńskie akty konstytucyjne tradycyjnie już określały podstawowe założenia systemu wyborczego do parlamentu. Zgodnie z ustawą zasadniczą uchwaloną przez Zgromadzenie Królestwa (Rigsforsamling) 25 maja 1849 r. i opatrzoną sankcją monarchy 5 czerwca 1849 r. (tzw. pierwszą ustawą czerwcową) dwuizbowy parlament, Rigsdag, miał pochodzić z wyborów.

Wybory do izby drugiej, Landstingu, były pośrednie, a nadto – cenzusowe<sup>1</sup>. Elekcji dokonywali członkowie specjalnych zgromadzeń wyborczych. Obowiązywała też relatywnie wysoka granica wieku dla mężczyzn wybieranych do Landstingu, sięgająca 40 lat.

Izba pierwsza, Folketing, liczyła 100 deputowanych. Wybierano ich w wyborach bezpośrednich. Kandydaci (wyłącznie mężczyźni) musieli być obywatelami Królestwa Danii i mieć ukończone 25 lat<sup>2</sup>.

Nowelizacja „pierwszej ustawy zasadniczej”, przyjęta 28 lipca 1866 r., utrzymała dwuizbową strukturę duńskiego Rigsdagu. Deputowanych do Folketingu wybierano na kadencję trzyletnią w wyborach bezpośrednich. Prawo wybierania przysługiwało wyłącznie mężczyznom niekorzystającym ze wsparcia osób trzecich i niepozostającym w stosunku służebnym. Liczba deputowanych została ustalona na poziomie 102, z późniejszą możliwością powiększenia w razie wzrostu populacji.

Izba druga liczyła 66 członków. Dwunastu spośród nich mianował król. Pozostających 54 w połowie (tj. 27) wybierali obywatele (mężczyźni) posiadający czynne prawo wyborcze w wyborach do Folketingu, a w drugiej połowie (27) – obywatele opłacają-

---

<sup>1</sup> M. Grzybowski, *Wstęp (w:) Konstytucja Danii*, Warszawa 2002, s. 9.

<sup>2</sup> Statystyki wyborcze Królestwa Danii z połowy XIX stulecia wskazują, że przy blisko 1 400 tys. mieszkańców prawo głosowania do Folketingu obejmowało ok. 204 tys. obywateli (wyłącznie mężczyzn).

cy podatki o określonej wysokości. Wybory do Landstingu pozostały pośrednie; przy rozdziale mandatów występowało uprzywilejowanie okręgów wiejskich.

„Druga ustawa zasadnicza”, stanowiąca pokłosie kompromisu politycznego zawartego w Danii na czas I wojny światowej (w której Dania zachowała neutralność, umiejętnie manewrując między walczącymi z sobą głównymi partnerami gospodarczymi królestwa – Cesarstwem Niemieckim i Wielką Brytanią), uzyskała sankcję królewską 5 czerwca 1915 r.

Konstytucja z 1915 r. wprowadziła powszechność czynnego prawa wyborczego, rozszerzając je na kobiety oraz na osoby pozostające w stosunku służebnym. Uwzględniając wzrost populacji oraz liczby osób głosujących, podniesiono liczbę mandatów w Folketingu (do 140). Utrzymując dwuizbowość, jednocześnie zmodyfikowano system wyborczy do Folketingu.

Przy obsadzie mandatów zastosowany został – zgodnie z ustawą zasadniczą z 1915 r. – mieszany system wyborczy. Przeważająca część mandatów była obsadzana w okręgach jednomandatowych, co sprzyjało kandydatom o znaczniejszej popularności oraz dużym (silniej popieranym) partiom politycznym. Część mandatów obsadzano przy zastosowaniu zasady proporcjonalności w dużych, wielomandatowych okręgach wyborczych.

Bierne prawo wyborcze do Folketingu przysługiwało obywatelom (także kobietom) po ukończeniu 25. roku życia. Granica wieku wyborczego dla kandydatów do Landstingu była znacznie wyższa, sięgała 35 lat. Oryginalnym rozwiązaniem było przyznanie Landstingowi upływającej kadencji prawa do wyłonienia 18 deputowanych do Landstingu kolejnej kadencji.

Pod koniec trzeciej dekady XX stulecia zostały podjęte prace nad przygotowaniem projektu kolejnej, trzeciej ustawy zasadniczej. Wybuch wojny światowej oraz rozciągnięcie władzy hitlerowskich Niemiec nad Danią (od 1940 r.) przeszkodziły w finalizacji prac.

Działania te wznowiono dopiero w latach 50. Riksdag powołał komisję konstytucyjną z zadaniem opracowania projektu kolejnej („trzeciej”) ustawy zasadniczej. Projekt zaaprobowany przez skład Riksdagu w marcu 1953 r. został ponownie przedłożony parlamentowi po wyłonieniu jego składu w kolejnych wyborach<sup>3</sup>.

Nowy parlament, uformowany w wyborach 21 kwietnia 1953 r., zaaprobował uchwalony poprzednio tekst „trzeciej ustawy zasadniczej” (*trede grunloven*). W celu umocnienia legitymizacji ustanowionego aktu konstytucyjnego poddano go ogólnonarodowemu referendum. Przyjęty dość umiarkowaną większością głosów został oficjalnie ogłoszony 5 czerwca 1953 r. jako nowa („trzecia”) ustawa zasadnicza królestwa.

---

<sup>3</sup> Zastosowana została przeto typowa „skandynawska” formuła trybu zmiany konstytucji. Jej istotę stanowi założenie, że dany projekt jest przedstawiany parlamentowi dwukrotnie. Po jego aprobacie przez dany skład parlamentu odbywają się wybory; towarzysząca im kampania skupia się na proponowanym akcie konstytucyjnym. Projekt po raz drugi przedkładany jest nowemu składowi parlamentu; jeśli akceptuje go wyraźna większość w nowym parlamencie, pośrednio oznacza to, że za taką większością – i konstytucją – optowała większość wyborców.

Najistotniejszą innowacją w systemie organów państwa, rzutującą wprost na system wyborczy, było odejście od dwuizbowej struktury Riksdagu. Zlikwidowana została izba druga – Landsting. Poczynając od wejścia w życie „trzeciej ustawy czerwcowej” (jak potocznie określa się ustawę zasadniczą z 5 czerwca 1953 r.), w Królestwie Danii działa jednoizbowy parlament Folketing (w dosłownym tłumaczeniu: Zgromadzenie Ludowe) złożony z 179 deputowanych; 175 mandatów obsadzanych jest na terytorium Danii, a po dwa mandaty przypadają w udziale terytoriom znajdującym się pod zwierzchnictwem duńskim: Wyspom Owczym (*Faeroerne*) i Grenlandii (*Grønland*).

Konstytucja w § 30 (cz. IV) zrównuje granicę wieku w zakresie czynnego i biernego prawa wyborczego. Stanowi w szczególności, że „każdy uprawniony do głosowania w wyborach do Folketingu może być wybrany na członka Folketingu, chyba że został skazany za czyn, który w oczach obywateli czyni go niegodnym członkostwa Folketingu”. Ten swoisty wymóg nieskazitelnej osobowości, odniesiony do kandydatów, sformułowany został w sposób otwierający pole dla ocen ustawodawcy wyborczego (bądź też dokonującego regulacji w sferze praw podmiotowych w powiązaniu z odpowiedzialnością i sankcjami określanymi przez prawo karne)<sup>4</sup>. Granica wieku wyborczego ulegała w Danii kolejnym zmianom. Przed 1953 r. było to 25 lat (w latach 1920–1953). W 1953 r. została obniżona do 23 lat, w 1973 r. – do 20, a w 1979 r. – do 18. Ta sama granica dotyczy wyborów samorządowych<sup>5</sup>.

Reminiscencją uprzednio stosowanych ograniczeń, które władza wykonawcza (formalnie: monarcha) mogła wprowadzić w odniesieniu do korzystania z praw wyborczych przez poszczególne kategorie funkcjonariuszy państwowych, jest unormowanie § 30 pkt 2 duńskiej ustawy zasadniczej z 1953 r. Stanowi ono, że „funkcjonariusze państwowi, którzy zostali wybrani na członków Folketingu, nie są obowiązani ubiegać się o zgodę rządu na przyjęcie mandatu”.

Na marginesie przytoczonego unormowania warto zaakcentować znamienny sposób rozumowania przyjęty przez duńskiego ustrojodawcę. Jego rekonstrukcja wskazuje na przyjęcie założenia, że wybór dokonany przez obywateli dysponujących czynnym prawem wyborczym (a więc wykreowanie stosunku przedstawicielstwa między wyborcami a deputowanym-członkiem Folketingu) uzyskuje pierwszeństwo jurydyczne przed relacjami w układzie: władza wykonawcza (rząd) – funkcjonariusze państwowi. Objęcie mandatu przedstawicielskiego jako wynik wyboru w trakcie elekcji członków Folketingu zyskuje preponderancję w relacji do zależności organizacyjnych oraz służbowych między zwierzchnią władzą wykonawczą a osobami pełniącymi funkcje w aparacie państwowym<sup>6</sup>. Domniemywać przy tym należy, że okoliczność wcześniejszego niż wybory parlamentarne objęcia funkcji państwowej nie

<sup>4</sup> Por. M.N. Pedersen, *Electing the Folketing. Factsheet Denmark*, Copenhagen 1984, s. 7 i n.

<sup>5</sup> K. Eliassen, *Political and Public Participation* (w:) E. Allardt (ed.), *Nordic Democracy*, Copenhagen 1982, s. 131.

<sup>6</sup> Konstrukcja ta dowodzi, choć pośrednio, silnego „zakorzenienia” zasady reprezentacji, tj. sprawowania władzy przez naród (obywateli) za pośrednictwem wybieranych członków parlamentu. Zasadzie tej ustąpiła miejsca zasada monarchiczna, tj. wyprowadzenie uprawnień władczych aparatu

ma znaczenia; w każdym razie nie uchyła prawa do objęcia mandatu ani nie uzależnia skorzystania z tego prawa od uzyskania zgody rządu (jego członków) na to objęcie. Pośrednio daje to podstawę do stwierdzenia, że duński ustrojodawca sytuuje wyżej akt wyboru na członka Folketingu w porównaniu z aktami powołania na określone stanowiska podległe rządowi Królestwa Danii.

Granica wieku wyborczego była przedmiotem referendum konstytucyjnego przeprowadzonego w 1953 r. i została ustalona – zarówno w odniesieniu do czynnego, jak i biernego prawa wyborczego – na poziomie 18 lat. Okoliczność ta zaważyła na sformułowaniach § 29 pkt 2 duńskiej ustawy zasadniczej z 1953 r. Z jednej strony dopuszczają one pewną elastyczność, stanowiąc, że granica wieku wybierania (czynnego prawa wyborczego) może być w każdym czasie zmieniana przez ustawę. Tym samym ustrojodawca dopuszcza zmiany wynikające z ocen politycznych i bieżących przekonań obywateli-wyborców. Z drugiej jednak strony ustanawia istotne ograniczenia proceduralne. Stanowi bowiem, że stosowny projekt ustawy, uchwalony przez Folketing, może uzyskać sankcję królewską (a zatem stać się powszechnie obowiązującym prawem), gdy przepis o zmianie wieku wyborczego zostanie poddany referendum ogólnonarodowemu i gdy referendum nie przyniesie odrzucenia tego przepisu. Kwestia wieku wyborczego została więc „przesunięta” przez ustrojodawcę konstytucyjnego z domeny swobodnego uznania parlamentu i usytuowana w przedziale spraw, o których rozstrzygnięciu mogą decydować bezpośrednio obywatele, przy odwołaniu się do procedury referendum (a więc jednej z form demokracji bezpośredniej).

Zgodnie z unormowaniami § 31 ustawy zasadniczej wybory do Folketingu zostały oparte na zasadach: powszechności, bezpośredniości, tajnego głosowania (§ 31 pkt 1) oraz równości wyborczej (§ 31 pkt 2). Dość nietypowo – z akcentem na równość materialną (równość „siły głosu”) – zostało uregulowane zagadnienie równości wyborczej. Zgodnie bowiem z § 31 pkt 2 ustawy zasadniczej „szczegółowe przepisy wykonywania prawa wyborczego określi ordynacja wyborcza<sup>7</sup>, która gwarantując równość w reprezentowaniu zróżnicowanych poglądów wyborców, ustali, w szczególności, tryb przeprowadzania wyborów, a zwłaszcza postanowi, czy zasada reprezentacji proporcjonalnej realizowana będzie w powiązaniu z wyborami w okręgach jednomandatowych, czy też nie”.

Cytowane uregulowanie wymaga kilku uściślających wyjaśnień. Przede wszystkim należy podkreślić, że założeniem wyjściowym duńskiego ustrojodawcy jest proporcjonalny podział mandatów. Jednocześnie ustrojodawca konstytucyjny nie zamyka drogi do zastosowania mieszanego systemu dystrybucji mandatów parlamentarnych, tj. do uzupełnienia dystrybucji proporcjonalnej systemem większościowym z jednoczesnym wykreowaniem jednomandatowych okręgów wyborczych. Wybór konkretnego rozwiązania wyborczego ustrojodawca konstytucyjny pozostawił ustawodawcy

---

państwowego z woli monarchy, z jednoczesnym wyakcentowaniem hierarchicznych i służbowych podporządkowań w obrębie aparatu państwowego.

<sup>7</sup> Duńskie określenie to *valgloven* (ustawa wyborcza).

zwykłemu; stosowne rozwiązanie winna przyjąć każdorazowa ustawa (ordynacja) wyborcza.

Konstytucja Danii nakazuje w § 31 pkt 3, by mandaty przydzielane poszczególnym okręgom wyborczym odpowiadały liczbie ich mieszkańców, liczbie wyborców oraz gęstości zaludnienia.

Ogólna liczba mandatów przypisanych zasadniczemu terytorium królestwa (175) ulega podziałowi na dwie nierówne części. Czterdzieści mandatów przeznaczonych jest do wyrównawczego podziału pomiędzy listy zarejestrowane w poszczególnych okręgach wyborczych pod warunkiem, że poparcie dla tych list było nie niższe niż 2% ważnie oddanych głosów. Pozostałe 135 mandatów ulega podziałowi pomiędzy okręgi wyborcze; podział na okręgi został zmodyfikowany (ostatnio) w 2007 r. Zgodnie z wymogami proporcjonalnego podziału mandatów okręgi wyborcze mają charakter wielomandatowy; podział mandatów pomiędzy okręgi uwzględnia kryteria określone konstytucyjnie: liczbę mieszkańców oraz liczbę wyborców w danym okręgu, a także gęstość jego zaludnienia<sup>8</sup>. W wyniku reformy wyborczej przeprowadzonej w 2007 r. liczba okręgów w wyborach do Folketingu została poddana redukcji z 17 do 10<sup>9</sup>.

Zarówno zmniejszenie liczby okręgów (a przez to zwiększenie liczby mieszkańców i wyborców w wyodrębnionych okręgach wyborczych), jak i wyodrębnienie „mandatów wyrównawczych”, dzielonych w skali całego państwa, służy pogłębieniu proporcjonalności oraz zbliżeniu proporcji uzyskiwanych przez poszczególne listy (i zgłaszające je partie) mandatów do proporcji realnego poparcia wyborczego dla poszczególnych list kandydatów<sup>10</sup>.

Dania została podzielona na trzy „prowincje” wyborcze: metropolię kopenhaską, Danię Południową i Zelandię oraz Środkową i Północną Jutlandię. Podział na „prowincje”, w ramach których wyodrębniono łącznie 92 okręgi nominacyjne<sup>11</sup>, nie ma znaczenia dla powyborczego dzielenia mandatów. Dokonano go w celu przeprowadzenia procesu wyłaniania kandydatów oraz ze względu na potrzeby administracji wyborczej.

---

<sup>8</sup> Kryteria te – jak wspomniano – jednoznacznie określa § 31 pkt 3 ustawy zasadniczej z 5 czerwca 1953 r.

<sup>9</sup> Por. oficjalny dokument informacyjny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Królestwa Danii: *The Parliamentary Electoral System in Denmark*, Copenhagen 2011, s. 1.

<sup>10</sup> J. Elklit, *Denmark. Simplicity Embedded in Complexity (or is it the Other Day Around?)* (w:) M. Gallagher, P. Mitchell (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford 2008.

<sup>11</sup> Liczba 92 „okręgów nominacyjnych” została ustalona w toku reformy wyborczej w 2007 r. Uprzednio liczba ta była wyższa (103 okręgi).

## 4.2. PODZIAŁ NA OKRĘGI, PRZEBIEG WYBORÓW ORAZ ALOKACJA MANDATÓW

Mandaty przypadające – w liczbie 175 – na terytorium właściwe Danii (bez Wysp Owczych oraz Grenlandii) dzielone są w następujący sposób: większa część, tj. 135 mandatów, ulega podziałowi pomiędzy 10 (do 2007 r. – 17) wielomandatowych okręgów wyborczych. Pozostałe mandaty – w liczbie 40 – stanowią tzw. mandaty wyrównawcze. Są one dystrybuowane pomiędzy trzy wyodrębnione „prowincje” wyborcze: metropolię kopenhaską, Zelandię i Danię Południową oraz Jutlandię<sup>12</sup>.

Duńska ordynacja wyborcza przewiduje, że co pięć lat: odpowiednio w 2015 r., 2020 r., 2025 r. itd., kwota 135 mandatów zostaje podzielona między 10 wielomandatowych okręgów z uwzględnieniem trzech – traktowanych paralelnie – wskaźników: a) liczby ludności w danym okręgu, b) liczby wyborców zarejestrowanych w okręgu w toku ostatnich wyborów parlamentarnych, c) powierzchni danego okręgu (liczby km<sup>2</sup> pomnożonej przez 20).

Pewien wyjątek dotyczy wyspy Bornholm, której obowiązkowo zostają przydzielone dwa mandaty (nawet w sytuacji, gdy zastosowanie ogólnych wskaźników kwalifikowałyby Bornholm do uzyskania tylko pojedynczego mandatu).

W wyniku reformy okręgów wyborczych z 2007 r. liczba mandatów przypisanych konkretnym (spośród 10) okręgom wzrosła (i obecnie waha się w granicach od 14 do 28).

Do 1953 r. przy dokonywaniu dystrybucji mandatów po głosowaniu w każdym z okręgów stosowana była metoda d'Hondta<sup>13</sup> (zakładająca podział ilości ważnie oddanych na poszczególne listy głosów przez 1, 2, 3, 4, 5 i ewentualnie kolejne dalsze liczby całkowite; uzyskany ciąg ilorazów uszeregowanych wedle wielkości wyznacza kolejność uzyskiwanych mandatów). W 1953 r. metoda ta została zastąpiona zmodyfikowaną „skandynawską” wersją metody Sainte-Laguë, wedle której ilości oddanych na poszczególne listy ważnych głosów dzielone są przez: 1,4; 3; 5; 7 i dalsze liczby nieparzyste. Uzyskany tą drogą ciąg ilorazów – poczynając od największego – wyznacza kolejność przydzielania listom mandatów w Folketingu.

Mandaty wyrównawcze przydzielane są trzem „prowincjom wyborczym”. W odniesieniu do alokacji mandatów wyrównawczych w poszczególnych „prowincjach wyborczych” (metropolitarnej Kopenhadze, Zelandii i Danii Południowej, Jutlandii) stosuje się trzy wskaźniki określone konstytucyjnie (liczbę ludności, liczbę zarejestrowanych w ostatnich wyborach wyborców, obszar prowincji). Mandaty te dzielone

<sup>12</sup> J. Elklit, N.S. Roberts, *A Category of Its Own? Four PR Two-Tier Compensatory Member Electoral System in 1994*, „European Journal of Political Research” 1996, vol. 30, s. 217–240.

<sup>13</sup> Metoda d'Hondta, francuskiego matematyka, stosowana od lat 70. XIX w., uznawana jest za metodę sprzyjającą uzyskiwaniu silniejszej reprezentacji przez liczniej popierane formacje wyborcze. Zastosowana w postaci niezmodyfikowanej służy przeciwdziałaniu rozbiciu reprezentacji parlamentarnej i uzyskiwaniu jej także przez słabo popierane ugrupowania. Metoda Sainte-Laguë „łagodzi” sprzyjanie dużym ugrupowaniom z korzyścią dla słabiej popieranych.



są pomiędzy listy partii (koalicji wyborczych), które zostały poparte w skali kraju przez co najmniej 2% wyborców<sup>14</sup>.

Racją podziału terytorium Danii na trzy „prowincje” (regiony) wyborcze jest dążenie do tego, by za pomocą mandatów wyrównawczych przy podziale mandatów ściślej odzwierciedlić regionalne różnice skali poparcia wyborczego dla poszczególnych partii (koalicji) i ich kandydatów, niż byłoby to możliwe przy dokonaniu podziału puli mandatów wyrównawczych w skali całego państwa. Ujmując rzecz w kategoriach socjopolitycznych, przyjęte rozwiązanie ma służyć wierniejszemu oddaniu różnicowań regionalnych w zakresie popularności poszczególnych partii ubiegających się o reprezentację parlamentarną<sup>15</sup>.

Przy dystrybuowaniu mandatów z puli wyrównawczej w poszczególnych „prowincjach” (regionach) wyborczych stosuje się metodę Hare’a, która stosunkowo wiernie „przekłada” proporcje między ilościami ważnych głosów uzyskanych w danej „prowincji” przez listy partyjne (koalicyjne) na liczby przyznanych im tą drogą mandatów „wyrównawczych”.

Pewną specyfiką duńskiego systemu wyborczego (występującą także w innych państwach skandynawskich) jest instytucja „zastępców” deputowanego. Przejmują oni powinności reprezentowania elektoratu zarówno w przypadku trwałego zwolnienia mandatu, jak też w sytuacjach czasowej niemożności wypełniania funkcji poselskich. Zastępcy deputowanych są wybierani w wyborach równocześnie z głosowaniem na deputowanych w poszczególnych okręgach wyborczych bądź uzyskują status zastępcy równocześnie z podziałem mandatów z puli mandatów wyrównawczych (w poszczególnych „prowincjach wyborczych”). Każdy z zastępców ma afiliację polityczną tożsamą z afiliacją zastępowanego przez siebie deputowanego; z tego też względu czasowa lub długotrwała niemożność sprawowania funkcji poselskich przez deputowanego nie rzutuje na układ sił partyjno-politycznych w Folketingu ani nie zaburza proporcji ustalonych głosowaniem. W warunkach duńskich, gdzie różnice ilości mandatów między siłami „prorządowymi” a opozycją są przeważnie niewielkie (a praktyka rządów mniejszościowych częściej spotykana niż gdzie indziej<sup>16</sup>), wskazana tu okoliczność ma istotne znaczenie dla praktyki parlamentarnej i politycznej.

Dodatkowym walorem instytucji zastępcy deputowanego jest to, że jej zastosowanie pozwala uniknąć zarządzania wyborów uzupełniających (kłopotliwych organizacyjnie i kosztownych), które w duńskiej praktyce ustrojowej byłyby niezbyt korzystnym obciążeniem przy uwzględnieniu praktyki częstego przedterminowego rozwiązywania Folketingu z przyczyn politycznych (braku wymaganej większości parlamentarnej wspierającej rząd oraz gotowości do tolerowania rządu mniejszościowego)<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Wskazany tu próg poparcia wyborczego (klauzula zaporowa) wprowadzony został w 1961 r. Por. M. Grzybowski, *Królestwo Danii. Zarys systemu ustrojowego*, Kielce 1996, s. 62.

<sup>15</sup> J. Fitzmaurice, *Politics in Denmark*, London 1981, s. 53–55.

<sup>16</sup> Por. szerzej: M. Grzybowski, *Współczesny parlamentaryzm skandynawski*, Kraków–Warszawa 1988.

<sup>17</sup> K.E. Miller, *The Danish Electoral System*, „Parliamentary Affairs” 1964–1965, vol. XVIII, s. 71–81.

Dążenie do odzwierciedlenia skali poparcia wyborczego wyrażanego dla poszczególnych list partyjnych (koalicyjnych) w podziale mandatów w Folketingu przyświeca instytucji mandatów wyrównawczych. Dodatkowo dążenie to zostało odniesione nie do całego terytorium Danii (bez zamorskich terytoriów zależnych – Wysp Owczych i Grenlandii), ale do trzech wyodrębnionych (różnych pod względem cech socjopolitycznych elektoratu) „prowincji” (regionów) wyborczych. Duński ustawodawca wyborczy ustanowił jednakże pewne wymogi dla list (partii/koalicji) przy ubieganiu się o partycypację w podziale mandatów wyrównawczych.

W szczególności należy wskazać na trzy warunki, których spełnienie umożliwia tę partycypację. Po pierwsze, warunek wstępny to uzyskanie przez listę co najmniej jednego mandatu w jednym z 10 wielomandatowych okręgów wyborczych. Po drugie, konieczne jest uzyskanie w dwóch spośród trzech „prowincji” (regionów wyborczych) liczby głosów nie niższej aniżeli średnia wynikająca z podziału liczby ważnych głosów oddanych w danej „prowincji wyborczej” przez sumę mandatów obsadzanych we wszystkich okręgach wyborczych mieszczących się w granicach danej „prowincji” (regionu). Alternatywę dla drugiego wymogu stanowi uzyskanie przez daną listę poparcia na poziomie nie niższym niż 2% elektoratu w skali całego państwa<sup>18</sup>.

Podział liczby mandatów wyrównawczych przypisanych konkretnej „prowincji wyborczej” jest dokonywany tylko pomiędzy partie, których listy spełniły pierwszy oraz drugi lub trzeci spośród wskazanych tu wymogów. Zastosowanie metody Hare’a (w postaci „czyste”) <sup>19</sup> ma służyć ściślemu odzwierciedleniu poparcia poszczególnych list partyjnych (i ich kandydatów) w granicach (i z uwzględnieniem preferencji elektoratu) danej „prowincji wyborczej”. Jeśli przy zastosowaniu tej metody dystrybucji mandatów pozostałyby nieobsadzone mandaty wyrównawcze przypisane danej prowincji, mandaty te zostają rozdzielone pomiędzy partie spełniające wymogi udziału w podziale mandatów w danej prowincji wyborczej przy zastosowaniu kryterium największej niewykorzystanej reszty głosów ważnie oddanych<sup>20</sup>.

Wyborcy głosujący w poszczególnych (dziesięciu) okręgach wyborczych mogą wyrazić swe poparcie na dwa – traktowane alternatywnie – sposoby. Mogą poprzeć swym głosem określoną listę partyjną (koalicyjną); ten sposób głosowania duńscy komentatorzy unormowań wyborczych określają jako „głosowanie preferencyjne”<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> J. Elklit, *Simpler than its Reputation. The Electoral System in Denmark since 1920*, „Electoral Studies” 1993, vol. 12, no 1, s. 42–43; tenże, *Denmark. Simplicity Embedded in Complexity...*, s. 453–489.

<sup>19</sup> Metoda Hare’a polega na podziale zsumowanej ilości ważnych głosów przez liczbę mandatów w okręgu; uzyskana norma przedstawicielstwa jest następnie dzielnikiem w procesie dzielenia liczby głosów uzyskanych przez poszczególne listy; iloraz (jego część całkowita) równa się liczbie zdobytych mandatów.

<sup>20</sup> Zdaniem niektórych teoretyków pełne dostosowanie podziału mandatów w parlamencie do poparcia udzielonego listom poszczególnych partii (lub koalicji wyborczych), „rozproszonego” pomiędzy poszczególne okręgi wyborcze, wymagałoby ustalenia puli mandatów „wyrównawczych” na poziomie bliskim 40% ogółu mandatów. Wskaźnik duński sytuuje tę ilość na poziomie 23%. Por. szerzej R. Taagepera, M.S. Shugart, *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven–London 1989.

<sup>21</sup> J. Elklit, *Simpler than Its Reputation...*, s. 43.

Mogą też poprzeć jednego z kandydatów umieszczonych na zarejestrowanej liście wyborczej. Ten rodzaj głosowania określa się w Danii mianem „głosowania personalnego”.

Oba rodzaje głosowania pozostają – w politycznym wymiarze – poparciem udzielonym przez konkretnego wyborcę partii politycznej (koalicji), która zarejestrowała swą listę w jednym z dziesięciu wielomandatowych okręgów wyborczych. Sposób oddania głosu zależy od kształtu (układu) karty do głosowania.

Kandydatów poszczególnych partii wyłania się w okręgach nominacyjnych, będących jednostkami o mniejszym zasięgu terytorialnym niż każdy z dziesięciu okręgów wyborczych. Zasadą praktyki wyborczej jest, że kandydat, na którego oddano najwięcej głosów w trybie głosowania personalnego (na osobę kandydata), uzyskuje łącznie najwięcej głosów (dolicza się bowiem do głosów „spersonalizowanych” głosy oddane w głosowaniu „preferencyjnym” – na listę partyjną lub koalicyjną jako taką). Od zasady tej zdarzają się wyjątki. Ich przesłanką jest okoliczność, że głosy oddane na partię jako taką (w głosowaniu „preferencyjnym”) są rozdzielane pomiędzy poszczególne okręgi nominacyjne; z tego powodu nie zawsze do głosów otrzymanych przez kandydata w głosowaniu personalnym dodaje się równą liczbę głosów oddanych na partię (koalicję wyborczą) jako taką<sup>22</sup>. Kolejność kandydatów na liście partyjnej ustalana jest wedle kryteriów przyjętych przez daną partię. Analogiczną zasadę stosuje się w odniesieniu do kandydatów na stanowisko zastępcy deputowanego<sup>23</sup>.

### 4.3. SPECYFIKA DUŃSKIEGO SYSTEMU WYBORCZEGO I JEJ KONSEKWENCJE. USTAWOWA REGULACJA PROCESU WYBORCZEGO

Cechą charakterystyczną duńskiego systemu wyborczego jest dążenie do zagwarantowania zbieżności między liczbą głosów oddanych na poszczególne partie (i ich kandydatów) a liczbą mandatów ostatecznie uzyskanych w wyborach. Dążenie to, wpisujące się w zasadę proporcjonalności wyborczej, wydaje się naturalne w warunkach duńskiej wielopartyjności i rozproszenia poparcia wyborców pomiędzy znaczną liczbę partii (od pięciu do kilkunastu) oraz wobec niewielkich różnic liczby mandatów uzyskanych przez poszczególne ugrupowania. Uzyskaniu reprezentacji proporcjonalnej do skali (zasięgu) poparcia wyborczego służą instytucja mandatów

<sup>22</sup> Por. materiał informacyjny Biura Folketingu: *The Parliamentary Electoral System in Denmark*, s. 9.

<sup>23</sup> Instytucja „zastępcy deputowanego” pozwala uniknąć przeprowadzania kosztownych i kłopotliwych organizacyjnie wyborów uzupełniających (*by-election*). W szczególnych okolicznościach wakat na stanowisku deputowanego może być „zapełniony” przez zastępcę deputowanego z listy tej samej partii (koalicji wyborczej) wybranego w innym okręgu wielomandatowym. Pośrednio świadczy to o dążeniu ustawodawcy wyborczego do zachowania nienaruszonego rozkładu sił partyjnych; na dalszy plan schodzi personalny wymiar stosunku reprezentacji.

wyrównawczych (40), a także zastosowanie przy ich podziale w obrębie „prowincji” (regionów) wyborczych metody Hare’a oraz systemu największych reszt. Rozwiązania te „przenoszą” na podział mandatów proporcje uzyskanego poparcia wyborców bez dalej idących, celowych zniekształceń tej relacji<sup>24</sup>.

Jednym z następstw zaawansowanych starań o proporcjonalność jest pozostawienie bez reprezentacji w Folketingu tylko znikomej części wyborców biorących udział w głosowaniu<sup>25</sup>. Okoliczność ta pośrednio sprzyja równości materialnej w odniesieniu do głosujących; zasadnicza większość wyborców uzyskuje preferowane przedstawicielstwo parlamentarne, a zjawisko głosów „straconych” (bez przełożenia na mandaty) ma wymiar marginalny.

Kolejną właściwością wyborów w Danii jest wyodrębnienie w 10 okręgach wielomandatowych tzw. okręgów nominacyjnych. Rozwiązanie to nawiązuje do okręgów jednomandatowych w okresie poprzedzającym reformę wyborczą z 1920 r. i służy uściśleniu więzi pomiędzy konkretną grupą wyborców (mieszkańców „okręgu nominacyjnego”) a kandydatami (i – w wypadku uzyskania mandatu – deputowanymi do Folketingu).

Charakterystyczne, że w warunkach duńskiej wielopartyjności rozproszonej system alokacji mandatów oraz procedury służące uzyskaniu ściśle proporcjonalnej reprezentacji parlamentarnej cieszą się szeroką aprobatą społeczną. Żadna z liczących się duńskich partii politycznych, podobnie jak żadne z wpływowych środowisk opiniotwórczych, nie optuje za zastąpieniem stosowanych rozwiązań wyborczych systemem większościowym (i jednomandatowymi okręgami wyborczymi) ani za systemem mieszanym.

Przebieg procesu wyborczego – w ramach uregulowań zawartych w ustawie zasadniczej z 1953 r. – reguluje ustawa o wyborach (*Valgloven*). Jej aktualny tekst został przyjęty przez Folketing w 1987 r. i był przedmiotem późniejszych nowelizacji<sup>26</sup>.

Ustawa o wyborach reguluje wiele istotnych kwestii w zakresie wymaganych czynności wyborczych oraz działania instytucji organizujących wybory (administracji wyborczej). W szczególności z ustawy wynikają powinności organów podporządkowanych Ministerstwu Spraw Wewnętrznych (i Zdrowia) w zakresie: a) wydawania przepisów instrukcyjnych, stosowanych w celu ujednoczenia postępowania w odniesieniu do kolejnych wyborów; b) dokonywania w odstępach pięcioletnich (stosownie do zmieniających się uwarunkowań demograficznych) alokacji mandatów pomiędzy dziesięć okręgów wyborczych oraz mandatów „wyrównawczych” pomiędzy trzy „prowincje” (regiony) wyborcze; c) określania zasad rejestracji wyborczej nowych

<sup>24</sup> J. Elklit, S. Roberts, dz. cyt., s. 221–226; J. Elklit, *Denmark...*, s. 113. W opinii specjalistów w zakresie badań nad systemami wyborczymi system duński uchodzi za spełniający wymogi wysoko zaawansowanej proporcjonalności. Por. M. Gallagher, *Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems*, „Electoral Studies” 1991, no. 10, s. 30–51, cyt. za: A. Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945–1990*, Oxford 1994, s. 14–15.

<sup>25</sup> Np. w wyborach z 2007 r. liczba ta plasowała się na poziomie 0,9% ogółu głosujących.

<sup>26</sup> Do 2016 r. przeprowadzano je pięciokrotnie.

partii i koalicji wyborczych; d) formułowania wytycznych dla organów i instytucji angażowanych w przeprowadzenie i obsługę techniczno-informatyczną wyborów<sup>27</sup>.

Ustawa wyborcza precyzuje zasady podziału Danii na 10 (uprzednio 23, a następnie – 17) wielomandatowych okręgów wyborczych. Poza obszarem metropolii kopenhaskiej granice okręgów wyborczych pokrywają się z granicami zasadniczego podziału administracyjnego Danii. W Kopenhadze i pięciu „pozostałych” wielomandatowych okręgach (w tym w okręgu Bornholm) działają specjalne urzędy ds. rejestracji wyborczej partii w granicach danego okręgu.

Terytorium Danii właściwej (bez Wysp Owczych i Grenlandii) zostało podzielone na 92 „okręgi nominacyjne”. W okręgach tych działają powoływane przed wyborami komitety ds. nominacji kandydatów. Zasadą jest, że w dużych miastach, podzielonych na kilka okręgów nominacyjnych powołuje się jeden wspólny komitet ds. nominacji kandydatów (z tej przyczyny w królestwie działa jedynie 68 komitetów ds. nominacji, przy 92 okręgach nominacyjnych). Głównym zadaniem komitetów ds. nominacji jest ustalenie i sporządzenie list kandydatów ubiegających się o mandat z danego okręgu nominacyjnego w obrębie odpowiedniego (spośród 10) wielomandatowego okręgu wyborczego. Również ustalenie i podanie do publicznej wiadomości końcowych rezultatów głosowania w danym okręgu nominacyjnym należy do właściwości odpowiedniego komitetu ds. nominacji.

Każde miasto (gmina miejska) oraz każda gmina są dzielone na obwody do głosowania. W każdym obwodzie funkcjonuje jedno stanowisko umożliwiające oddanie głosu. W całym Królestwie działa z reguły ponad 1,6 tys. obwodów głosowania; przeciętna liczba obwodów głosowania w „okręgu nominacyjnym” jest zbliżona do 18, jakkolwiek w konkretnych sytuacjach waha się od 4 do 44<sup>28</sup>.

Członkowie obwodowych komisji wyborczych są powoływani spośród mieszkańców danej gminy decyzją (uchwałą) rady gminnej. W praktyce ich kandydatury są wysuwane przez lokalne gremia poszczególnych partii politycznych z uwzględnieniem lokalnej skali wpływów. Propozycje uzgadniane w kontaktach międzypartyjnych na szczeblu lokalnym (municipalnym) biorą pod uwagę wymóg proporcjonalnej reprezentacji poszczególnych ugrupowań. Z reguły rada gminy (miasta) akceptuje uprzednio uzgodniony skład komisji obwodowej przez akklamację (bez przeprowadzania formalnego głosowania).

Obwodowe komisje (przy udziale powołanych przez radę gminy „nadzorców głosowania”) liczą głosy oddane w danym obwodzie i podają je do wiadomości komitetu ds. nominacji kandydatów odpowiedniego okręgu nominacyjnego, a nadto – w formie ogłoszeń – do wiadomości publicznej.

<sup>27</sup> Do 1 października 2008 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (i Zdrowia) odpowiadało także za gromadzenie, przetwarzanie i publikację danych statystycznych związanych z wyborami. Ze wskazanym powyżej terminem zadanie to zostało przejęte przez Centralny Urząd Statystyczny Królestwa Danii (apolityczny urząd centralnej administracji, odpowiedzialny za pozyskiwanie, agregację i publikację oficjalnych danych statystycznych królestwa).

<sup>28</sup> *The Parliamentary Electoral...*, s. 14 (dane dotyczą lat 2010–2011).

Administracja wyborcza i podział państwa na specjalne jednostki tworzone w celu przeprowadzenia wyborów zostały zsynchronizowane z zasadniczym dwuszczeblowym podziałem Danii na okręgi i gminy. Z pewnymi odrębnościami w odniesieniu do metropolii kopenhaskiej granice wielomandatowych okręgów wyborczych skorelowano z granicami gmin i okręgów w ramach podziału administracyjnego państwa, a granice okręgów nominacyjnych i obwodów głosowania – z granicami odpowiednich gmin.

Synchronizacja ta spowodowała, że uprzednie spory międzypartyjne o wydzielenie granic okręgów wyborczych i alokację mandatów (zarówno dzielonych między okręgi wielomandatowe, jak i „wyrównawczych”) odeszły do przeszłości. Automatyczny mechanizm dostosowywania liczby mandatów do populacji okręgów wyborczych oraz liczby mandatów wyrównawczych do populacji każdej z trzech prowincji wyborczych (Kopenhagi, Zelandii i Danii Południowej, Jutlandii Środkowej i Północnej) – w odstępach co pięć lat (w 2015, 2020 i 2025 r. itd.) – na podstawie danych przedstawionych przez Centralny Urząd Statystyczny usunął zasadnicze zastrzeżenia dotyczące „nienadążania” dystrybucji mandatów za przemieszczeniami terytorialnymi i zmianami demograficznymi w poszczególnych prowincjach, okręgach wielomandatowych i okręgach nominacyjnych.

Konstytucyjny wymóg „stałego zamieszkiwania w królestwie”<sup>29</sup> ogranicza możliwość rozszerzenia prawa głosowania na obywateli duńskich zamieszkujących za granicą. Niemniej jednak, drogą złagodzonej wykładni, praktyka datująca się od lat 70. XX w. zmierza do liberalizacji w egzekwowaniu tego wymogu. W szczególności uznaje się, że wymóg stałego zamieszkiwania spełniają nie tylko członkowie duńskiego korpusu dyplomatycznego rezydujący za granicą, ale także pracownicy publicznych i prywatnych przedsiębiorstw z duńską afiliacją państwową, członkowie misji „pomocowych” i specjalnych delegowani poza granice oraz uczniowie i studenci duńscy odbywający naukę poza granicami Królestwa Danii. Poczynając od 2003 r., za zachowujących prawa wyborcze uznawani są również obywatele duńscy, którzy zadeklarują powrót do kraju w ciągu dwóch lat od daty wyjazdu<sup>30</sup>.

W Danii funkcjonuje elektroniczny rejestr wyborców, który znajduje się w administracji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Do wspomnianego rejestru organy municypalne (gminne) przekazują niezbędne dane o obywatelach, pozwalające na podjęcie decyzji o umieszczeniu ich w centralnym rejestrze wyborców lub wykreśleniu z niego. Osoby przebywające poza granicami państwa mogą się kontaktować z gminami miejsca zamieszkania w sprawie aktualizacji danych istotnych dla umieszczenia w rejestrze wyborców.

---

<sup>29</sup> Wymóg ten mieści usormowanie § 29 pkt 1 *ab initio* duńskiej ustawy zasadniczej.

<sup>30</sup> Przyjęto tytułem uzasadnienia domniemanie, że ich sprawy życiowe będą przedmiotem rozstrzygnięć Folketingu oraz innych organów wybieralnych (rad miejskich i rad gmin, wybieranych na kadencję – z założenia – czteroletnią).

#### 4.4. PROCES SELEKCJI KANDYDATÓW I KAMPANIA WYBORCZA

Wielość duńskich partii politycznych oraz znaczne rozbieżności polityczno-partyjne, nadto zaś pojawienie się, obok partii „historycznych” (tj. konserwatystów, liberałów, radykałów, socjaldemokratów oraz ugrupowań radykalnej lewicy), nowych ugrupowań politycznych decyduje o relatywnie szerokim otwarciu duńskiego systemu partyjnego na różnorodne oraz często zmieniające się preferencje elektoratu. Pozwala to poszczególnym wyborcom na korzystanie z możliwości dostosowania aktualnych preferencji politycznych do oferty programowej jednego z wielu ugrupowań ubiegających się o mandaty. Daje też szansę zmiany preferencji wyborczych; dodatkowo częste odbywanie wyborów przedterminowych stwarza sposobność do nieodległego w czasie skorygowania przez głosujących uprzednich preferencji wyborczych.

Kandydatury na deputowanych (oraz ich zastępców) są zgłaszane w każdym z dziewięciu wielomandatowych okręgów wyborczych. Partie polityczne (lub ich koalicje) wyłaniają nadto kandydatów aspirujących do obsady mandatów wyrównawczych w poszczególnych trzech prowincjach (regionach) wyborczych. Poszczególne kandydatury zgłasza się w okręgach nominacyjnych, nie zaś w skali znacznie rozleglejszego (wielomandatowego) okręgu wyborczego<sup>31</sup>.

Kandydaci są wybierani po zsumowaniu uzyskanych głosów oddanych „na osobę” (w tzw. głosowaniu personalnym) oraz przypadającego im „udziału” w głosach oddanych na daną listę „partyjną”. Regułą jest, że kandydaci, którzy uzyskali największą liczbę głosów oddanych „na osobę”, uzyskują największą sumaryczną liczbę głosów. Od tej zasady zdarzają się jednak dość częste wyjątki; powstają one na skutek praktyki oddawania głosów wprost „na partię” (w tzw. głosowaniu preferencyjnym).

Kolejność kandydatów na listach partyjnych jest określana przez statutowe władze danej partii. Wybór kandydatów do reprezentowania partii (ubiegania się o mandaty na jej rzecz) stanowi funkcję trzech głównych czynników: pozycji potencjalnych kandydatów w strukturach danej partii i zainteresowania tych struktur zdobyciem mandatu przez konkretną osobę, popularności potencjalnego kandydata w konkretnym okręgu nominacyjnym (co rokuje pozytywnie pod kątem pozyskania poparcia wyborców) oraz skuteczności ubiegania się o uzyskanie nominacji partyjnej (w porównaniu do starań innych pretendentów do nominacji).

Pozytywnie oceniane pełnienie mandatu w ubiegającej kadencji Folketingu stanowi dodatkowy czynnik wspomagający ubieganie się o kolejną nominację. W kierunku przeciwnym działa negatywna opinia wyborców o danym deputowanym. W partii socjaldemokratycznej istotne jest korzystne postrzeganie kandydata przez elektorat związkowy; w partii radykalno-liberalnej – przez farmerów i drobnych przedsiębiorców.

<sup>31</sup> *The Parliamentary Electoral...*, s. 9.

Każdy z kandydatów na deputowanego jest nominowany w jednym z 92 okręgów nominacyjnych (*opstillingskrædse*). Tak nominowani kandydaci następnie ubiegają się o mandaty w 10 wielomandatowych okręgach wyborczych. Wyborcy w okręgu wyborczym mogą poprzeć określoną kandydaturę osoby nominowanej uprzednio w okręgu nominacyjnym (w obrębie okręgu wyborczego) bądź też wyrazić poparcie dla jednej z list partyjnych bez wskazywania konkretnego kandydata.

Założeniem nie jest zagwarantowanie każdemu okręgowi nominacyjnemu wyboru osoby nominowanej w danym okręgu. Celem utworzenia okręgów nominacyjnych było natomiast „przybliżenie” procesu nominacyjnego do wyborców i lokalnych organizacji oraz ułatwienie wskazania jako kandydatów osób cieszących się tam pewną popularnością i zaufaniem w celu zwiększenia szans konkretnych kandydatów na uzyskanie poparcia wyborczego. W obrębie okręgowej listy kandydatów (w okręgu wielomandatowym) daje się zaobserwować tendencja do umieszczania na czele listy kandydatów o znacznej (i zweryfikowanej) popularności, zdolnych „przyciągnąć” wyborców i zagwarantować czołowym kandydatom (a zarazem ich partii) zwycięstwo w wyborach i uzyskanie mandatu.

Kampania wyborcza rozpoczyna się formalnie w momencie ogłoszenia podjętej na wniosek premiera rządu decyzji królowej o zarządzeniu wyborów i oznaczeniu terminu głosowania. Prowadzenie kampanii obciąża głównie partię (koalicję wyborczą), która wyłoniła daną (wieloosobową) listę kandydatów w okręgu. Również poszczególni kandydaci włączają się w prowadzenie kampanii. Próbuje oni dyskontować dotychczasową aktywność publiczną w organach samorządu lokalnego, organizacjach społecznych i środowiskowych, a w przypadku deputowanych ubiegających się o reelekcję także w Folketingu, aby pozyskać poparcie wyborców. W przypadku nowych ugrupowań partyjnych istotne znaczenie ma krytyczny stosunek do dotychczasowego establishmentu politycznego. Osobny typ kandydatów stanowią uczestnicy ruchów rozłamowych; w ich przypadku istotne znaczenie ma skala krytycyzmu w stosunku do dotychczasowych ugrupowań, połączona z poziomem i zasięgiem niezadowolenia z polityki ugrupowania, w którego obrębie dochodzi do rozłamu. Uwagę tę można odnieść zwłaszcza do nowych ugrupowań lewicy (jak Socjalistyczna Partia Ludowa) czy centrolewicy (jak Centrum Demokratyczne).

Pewną (skandynawską) specyfiką wyborów (i kampanii wyborczej) w Danii jest dokonywanie – równocześnie z wyborem deputowanych do Folketingu – wyboru ich zastępców (następców). Zastępcy ci wypełniają powinności deputowanych w warunkach ich czasowej niemożności wypełniania obowiązków. W przypadkach zwolnienia mandatu przejmują oni obowiązki deputowanego (i obejmują mandat) do końca kadencji. Zastępcy zachowują afiliację polityczną (partyjną) właściwą odpowiedniemu deputowanemu. Pozwala to na zachowanie ciągłości w politycznym uprofilowaniu danego mandatu, a nadto – na zachowanie ukształtowanych w toku głosowania proporcji ilościowych między poszczególnymi ugrupowaniami. Instytucja zastępców



Tabela 4. Wyniki wyborów do Folketingu z lat 2001–2015

Rok wyborów	2001		2005		2007		2011		2015	
	% głosów	liczba mandatów	% głosów	liczba mandatów	% głosów	liczba mandatów	% głosów	liczba mandatów	% głosów	liczba mandatów
Partia polityczna										
Venstre (V)	31,2	56	29,0	52	26,2	46	26,7	47	19,5	34
Partia Socjaldemokratyczna	29,1	52	25,9	47	25,5	45	24,8	44	26,3	47
Duiska Partia Ludowa (O)	12,0	22	13,2	24	13,9	25	12,3	22	21,1	37
Partia Socjalistyczna (F)	6,1	12	6,0	11	13,0	23	9,2	16	4,2	7
Konserwatywna Partia Ludowa (KFp)	9,1	16	10,3	18	10,4	18	4,9	8	4,2	7
Det Radikale - Venstre (Partia Socjalistyczna; B)	5,2	9	9,2	17	5,1	9	9,5	17	3,4	6
Nowy Sojusz (Y)	-	-	-	-	2,8	5	5,0	9	4,5	8
Zjednoczona Lista Czerwono-Zieloni (Ø)	2,4	4	3,4	6	2,2	4	-	-	7,8	14
Chrześcijańscy Demokraci (K)	2,3	4	1,7	0	0,9	0	0,8	0	0,8	0
Alternatywa	-	-	-	-	-	-	-	-	4,8	9
Partia Mniejszościowa (M)	-	-	0,3	0	-	-	-	-	-	-
Centro-Demokraci	1,8	0	-	-	-	-	-	-	-	-
Partia Postępu	0,6	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Niezależni		0		0		0		0	0,1	0

Źródło danych: Danmarks statistik, Valgresultater af folketingsvalget: 2001, 2005, 2007, 2011 og 2015.

deputowanego pozwala także uniknąć przeprowadzania kosztownych i organizacyjnie absorbujących wyborów uzupełniających do Folketingu w trakcie kadencji<sup>32</sup>.

#### 4.5. REZULTATY WYBORÓW PARLAMENTARNYCH W DANII NA POCZĄTKU XXI STULECIA

W ciągu pierwszych 16 lat XXI stulecia (2000–2016) wybory parlamentarne odbywały się pięciokrotnie. Czas ich przeprowadzenia przypadł kolejno na lata: 2001, 2005, 2007, 2011 i 2015. Zasada czteroletniej kadencji<sup>33</sup> wskazuje jednoznacznie, że wybory w 2001 r. (poprzednie odbyły się w 1998 r.) oraz w 2007 r. miały status wyborów przedterminowych. Pozostałe trzy elekcje parlamentarne (w 2005, 2011 i 2015 r.) odbyły się po upływie czteroletniej kadencji, co oznaczało widoczne ustabilizowanie rządów mimo utrzymującego się nadal rozbitcia partyjnego<sup>34</sup>.

Wyniki wyborów do Folketingu z lat 2001–2015 przedstawia załączone zestawienie tabelaryczne (tabela 4).

Analiza danych liczbowych dotyczących rezultatów wyborów do Folketingu w latach 2001–2015 prowadzi do kilku spostrzeżeń odnoszących się do rysujących się tendencji w zachowaniach elektoratu oraz w przełożeniu preferencji wyborców na skład reprezentacji parlamentarnej i „układ sił” w Folketingu.

Po pierwsze, trzeba wskazać na utrzymywanie się znacznej fragmentacji elektoratu, czego wyrazem było rozbitcie reprezentacji w parlamencie pomiędzy 7–8 ugrupowań, przy czym najkorzystniejszy wynik (powyżej 30%) – 31,2% głosów ważnych – udało się uzyskać tylko jednej partii (Venstre w wyborach w 2001 r.) i tylko jednokrotnie. Żadne z ugrupowań nie uzyskało powyżej jednej trzeciej ważnych głosów; najliczniejsza reprezentacja parlamentarna jednej partii nie przekroczyła 56 mandatów w 179 osobowym Folketingu (tj. 31,3% ogólnej liczby deputowanych). W tej sytuacji w celu utworzenia rządu konieczny staje się wybór jednej z dwóch alternatywnych możliwości: sięgnięcie po porozumienie koalicyjne kilku (w praktyce minimum trzech) partii lub pozostanie przy formule bardziej zwartego programowo, ale niestabilnego politycznie rządu mniejszościowego.

<sup>32</sup> W warunkach częstego zarządzania w Danii wyborów przedterminowych przeprowadzanie wyborów uzupełniających stanowiłoby dodatkowe obciążenie dla organów zaangażowanych w organizację wyborów.

<sup>33</sup> Zgodnie z § 32 pkt 1 Konstytucji Królestwa Danii deputowani do Folketingu są wybierani na cztery lata.

<sup>34</sup> Dotyczy to zwłaszcza porównania z latami 70. i 80. XX w., kiedy wybory odbywały się ze znacznie większą częstotliwością (w latach 70. w: 1971, 1973, 1975, 1977 i 1979 r., a więc co dwa lata; w latach 80. w: 1981, 1984, 1987 i 1989 r., a potem w 1990 r. – a zatem również w odstępach krótszych niż czteroletnia kadencja Folketingu).

Po drugie, Danię trzeba uznać za modelowy przykład państwa, w którym utrzymuje się system wielopartyjności rozproszonej, bez stabilnego blokowania się partii (z wyraźnym i trwałym wyodrębnieniem prawicy i lewicy).

Nowym elementem w sferze preferencji duńskiego elektoratu było uzyskanie w wyborach z lat 2001–2011 największej liczby głosów (w skali: 31,2% – 26,2%) przez kandydatów partii liberalnej (Venstre), co dało jej najsilniejszą reprezentację w Folketingu oraz umożliwiło przejście inicjatywy w zakresie tworzenia rządowej koalicji partii niesocjalistycznych. W wyborach w 2015 r. liberałowie uzyskali mniejsze poparcie (19,5% głosów ważnych), co nie przeszkodziło skutecznej inicjatywie utworzenia niesocjalistycznej koalicji rządowej, która przejęła władzę z rąk koalicji zdominowanej przez socjaldemokratów.

Ważną cechą zachowania duńskiego elektoratu było udzielanie znacznego poparcia populistycznej, antyimigranckiej i do pewnego stopnia ksenofobicznej Duńskiej Partii Ludowej. Jej elektorat w latach 2001–2011 stanowił 12–13,9% (co dawało Partii Ludowej czwartą pozycję pod względem liczebności reprezentacji parlamentarnej), by w 2015 r. dość zasadniczo „poszybować” do poziomu 21,1% (co zagwarantowało drugą co do wielkości reprezentację parlamentarną)<sup>35</sup>. Swoistym paradoksem stało się podjęcie inicjatywy utworzenia mniejszościowego rządu przez liberalną Venstre i jej przywódcę Larsa Løkke Rasmussena, tj. trzecią partię pod względem skali poparcia w wyborach z 2015 r. (19,3% głosów) oraz liczby uzyskanych mandatów (34).

Analiza potwierdza także erozję siły wyborczej jednej z dwóch partii „historycznych” Danii – Konserwatywnej Partii Ludowej. Partia, która jeszcze w latach 2005–2007 uzyskiwała poparcie 10,3–10,4% ogółu głosujących, w 2015 r. otrzymała 4,2%, spadając na dalekie siódme miejsce w gronie partii dysponujących reprezentacją parlamentarną.

Spory spadek poparcia odnotowały także ugrupowania centrowe, w tym partia radykalno-liberalna (socjalliberalna). Ugrupowanie to, które po wyborach w 2005 i w 2011 r. dysponowało 17 mandatami w Folketingu, pokazało swą nieskuteczność w mobilizacji podzielonego politycznie elektoratu; w rezultacie w 2015 r. poniosło dotkliwą porażkę wyborczą, uzyskując zaledwie 3,4% ważnych głosów i 6 mandatów w Folketingu. Zmalał też elektorat Socjalistycznej Partii Ludowej. Po sukcesie w wyborach w 2007 r. (13% głosów) i względnie korzystnym wyniku w 2011 r. partia ta straciła ponad połowę posiadanego poparcia w 2015 r., uzyskując zaledwie 4,2% głosów i 7 mandatów parlamentarnych<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Najliczniejszą reprezentację (47 mandatów) uzyskali socjaldemokraci, którym nie udało się jednak stworzyć większościowej koalicji rządowej.

<sup>36</sup> Porażka ta pogrzebała nadzieję socjaldemokratów na odtworzenie większościowej koalicji lewicy i centrum.

## 4.6. FORMY DEMOKRACJI BEZPOŚREDNIEJ

Jakkolwiek w zakresie władzy ustawodawczej, finansowej oraz „kontrolującej” (*kontrollmagten*) obywatele Królestwa Danii realizują swe suwerenne prawa za pośrednictwem deputowanych do jednoizbowego Folketingu, duńska ustawa zasadnicza z 1953 r. przewiduje też ich urzeczywistnianie w formie głosowania powszechnego, tj. referendum. W szczególności forma referendum przewidziana jest (w § 42 konstytucji) w specyficznej sytuacji dotyczącej stanowienia ustaw. Ustrojodawca duński uznał odwołanie się do referendum za formę rozstrzygnięcia wyraźnego konfliktu na tle rozpatrywanego przedłożenia ustawowego i ujawnienia się w tym zakresie znaczącego zróżnicowania stanowisk i preferencji deputowanych do Folketingu. Zgodnie bowiem z unormowaniem § 42, gdy w przypadku uchwalenia projektu ustawy przez Folketing (co najmniej) jedna trzecia deputowanych w ciągu pierwszych trzech dni od uchwalenia projektu zażąda poddania projektu pod referendum, konieczne staje się wszczęcie i przeprowadzenie procedury referendalnej.

Jednocześnie ustrojodawca obwarował skuteczność wspomnianego tu żądania deputowanych pewnymi rygorami o charakterze formalnym (nie bez znaczenia politycznego) i proceduralnym. Do rygorów tych należy po pierwsze wymóg odniesiony do pożądanego terminu zgłoszenia żądania. Ma ono być zgłoszone w zawitym terminie trzech dni roboczych „od ostatecznego głosowania nad projektem ustawy”.

Po wtóre, żądanie przeprowadzenia referendum musi zostać zgłoszone na piśmie i być podpisane przez zgłaszających je deputowanych (tym samym wymaga wyrażnego i jednoznacznego „autoryzowania” żądania przez wnioskodawców). Po trzecie, co jest rozwiązaniem dość specyficznym i wyróżniającym ujęcie duńskie, prawidłowo zgłoszone żądanie przeprowadzenia referendum może skłonić Folketing do podjęcia – w ciągu pięciu dni powszednich od ostatecznego głosowania nad projektem ustawy – uchwały o wycofaniu projektu. Tym samym „groźba” odbycia referendum może stanowić inspirację do wycofania się z próby przeforsowania określonej regulacji ustawowej i to mimo uprzedniego uzyskania dla niej aprobaty wyrażonej przez większość deputowanych.

Warto podkreślić, że przedmiotem referendum ustawodawczego nie mogą się stać pewne kategorie ustaw. Postanowienie § 42 pkt 6 konstytucji wyłącza z procedury referendalnej projekty: a) ustaw budżetowych i o prowizorium budżetowym, b) ustaw o pożyczkach państwowych, c) ustaw o funkcjonariuszach państwowych, d) ustaw podatkowych, e) ustaw o naturalizacji, f) ustaw dotyczących wyłączenia, g) ustaw służących uwolnieniu Królestwa Danii i jej organów od zaciągniętych uprzednio zobowiązań traktatowych. Nadto, rzecz znamienne, z procedury referendalnej wyłączone zostało decydowanie w kwestiach związanych z funkcjonowaniem króla (królowej) jako instytucji ustrojowej Królestwa Danii; w szczególności w kwestiach takich jak przyrzeczenie składane przez monarchę przy obejmowaniu tronu, zastępowanie monarchy w razie choroby lub nieobecności, apanaże monarchy (określane jako królewska „lista cywilna”) oraz uposażenia członków rodziny królewskiej.

Warunkowo poza zasięgiem procedury referendalnej znalazły się też kwestie wyrażania zgody Folketingu na wypowiedzenie przez króla umowy międzynarodowej, która została zawarta za zgodą Folketingu bądź której realizacja wymaga współdziałania monarchy (rządu) z Folketingiem albo z Komitetem Spraw Zagranicznych Folketingu. Ustawa może jednak odstąpić od tej reguły i w konkretnych, ustawowo regulowanych sytuacjach dopuścić referendalny tryb rozstrzygnięcia danej kwestii (co nadaje samej regule charakter relatywny).

Inną sytuację zastosowania referendum przewiduje unormowanie § 20 pkt 2 ustawy zasadniczej. Dotyczy ona przekazania – w granicach przewidzianych ustawowo – kompetencji organów Królestwa Danii organom międzynarodowym, utworzonym w drodze wzajemnego porozumienia z innymi państwami (klauzula ta została rozszerzona na porozumienia typu traktatowego w ramach EWG/UE). W celu przyjęcia ustawy przekazującej kompetencje wymagana jest – trudna do osiągnięcia w warunkach duńskich – większość pięciu szóstych ogólnej liczby deputowanych Folketingu. Jeśli jednak taka większość nie zostanie osiągnięta, ale zostanie uzyskana większość niezbędna do przyjęcia ustawy zwykłej – i o ile zaaprobuje to rząd – ustawę przedkłada się wyborcom do aprobaty lub odrzucenia w trybie referendum (stosowanym na zasadach tożsamych z przewidzianymi w § 42).

Zarządzenie referendum dotyczącego projektu ustawy jest konstytucyjnym uprawnieniem premiera. Zarządzeniu temu musi towarzyszyć (lub je poprzedzać) ogłoszenie projektu ustawy. Skierowanie ustawy uchwalonej przez Folketing do rozstrzygnięcia o jej losach w trybie referendum odracza udzielenie jej sankcji królewskiej (jakkolwiek § 42 pkt 7 ustawy zasadniczej dopuszcza udzielenie takiej sankcji w razie „nagłej potrzeby”).

W referendum oddaje się głosy za i przeciw projektowi ustawy. Aby projekt został odrzucony, przeciw niemu musi się opowiedzieć większość biorących udział w głosowaniu i nie mniej niż 30% wszystkich uprawnionych do głosowania.

Trzecią uregulowaną w ustawie zasadniczej postacią referendum jest w Danii referendum konstytucyjne. Jego przeprowadzenie normuje § 88 obowiązującej konstytucji. Jeśli Folketing uchwali projekt ustawy wprowadzającej nowe uregulowania konstytucyjne, a rząd zamierza nadać im dalszy bieg, zarządza się – zgodnie z założeniem typowym dla państw skandynawskich – wybory nowego parlamentu. Jeśli nowo wybrany Folketing przyjmie wspomniany projekt ustawy bez poprawek, w ciągu sześciu miesięcy od końcowego głosowania w Folketingu nad tym projektem jest on przedkładany obywatelom do przyjęcia lub odrzucenia w głosowaniu powszechnym. Jeśli większość głosujących, stanowiąca co najmniej 40% ogółu uprawnionych do głosowania, wypowie się za uchwalonym przez Folketing projektem ustawy i gdy uzyska on sankcję królewską, staje się integralną częścią duńskiej konstytucji. Niespełnienie jednego z tych wymogów oznacza nieskuteczność podjętej próby uzupełnienia lub zmiany ustawy zasadniczej.



## ROZDZIAŁ 5

# FOLKETING – PARLAMENT KRÓLESTWA DANII

### 5.1. POZYCJA USTROJOWA FOLKETINGU: WYZNACZNIKI PRAWNE (KONSTYTUCYJNE)

Obowiązująca ustawa zasadnicza Królestwa Danii, ustanowiona 5 czerwca 1953 r., odeszła od dwuizbowej do tej pory struktury duńskiego parlamentu. Zgodnie z § 28 Folketing składa się z jednej izby, liczącej nie więcej niż 179 deputowanych, spośród których dwóch wybieranych jest na Wyspach Owczych (*Faroerne*), a dwóch – na Grenlandii (*Grønland*).

Na podstawie § 31 deputowani do Folketingu są wybierani w powszechnym, bezpośrednim i tajnym głosowaniu. Każdy z obywateli Królestwa Danii, który stale zamieszkuje w Królestwie i który osiągnął wiek wymagany dla prawa głosowania (aktualnie 18 lat), ma prawo głosowania w wyborach do Folketingu, o ile nie został uznany (sądownie) za niezdolnego do kierowania swymi sprawami.

Pozycja ustrojowa, struktura oraz zasady działania Folketingu<sup>1</sup> zostały określone – przede wszystkim – unormowaniami duńskiej ustawy zasadniczej z 5 czerwca 1953 r. Podstawowy zręb przepisów stanowią §§ 28–34 części IV oraz § 35–58 części V. Postanowienia części IV odnoszą się głównie do składu oraz wyboru członków Folketingu, a nadto – do ich statusu prawnego. Unormowania części V koncentrują się wokół kompetencji Folketingu oraz zasad jego działania.

Pozycję parlamentu w systemie organów Królestwa Danii determinują zwłaszcza jego wyłączna kompetencja do stanowienia ustaw (z wyjątkiem spraw poddawanych – obligatoryjnie lub fakultatywnie – głosowaniu powszechnemu w ogólnokrajowym referendum) i prawo stanowienia o budżecie państwa (z ewentualnością stanowienia prowizoriów budżetowych). Układ sił politycznych (reprezentacji poszczególnych partii) determinuje nadto skład, profil polityczny i charakter rządu. Decyduje on o podtrzymywaniu wyrażonego wprost lub domniemywanego zaufania parlamen-

---

<sup>1</sup> Nazwa „Folketing” da się przetłumaczyć na język polski jako „Zgromadzenie Ludowe” (*folke* – ludowe; *ting* – zgromadzenie). Por. E. Frank-Oborzyńska, *Słownik minimum duńsko-polski i polsko-duński*, Warszawa 1973, hasła: *folk(e)* i *folketing*.

tu względem rządu. Często stosowana w Królestwie Danii formuła rządów mniejszościowych sprawia, że stosunki Folketing–rząd opierają się wyłącznie na zaufaniu domniemanym; ściślej – na braku popartego przez większość parlamentarną wotum nieufności wobec polityki gabinetu. Również parlamentarna kontrola działań rządu i jego poszczególnych członków pozostaje funkcją politycznego (partyjnego) układu sił w Folketingu.

Na pozycję Folketingu oddziałują ponadto okoliczności dodatkowe: konstytucyjna zasada nienaruszalności uprawnień i swobody działania tego organu<sup>2</sup>, wyłączne prawo parlamentu do ostatecznego decydowania o ważności wyborów parlamentarnych, a także – choć pośrednio – przywileje.

Duńska ustawa zasadnicza z 1953 r. nie deklaruje – co prawda – wyraźnie zwerbalizowanej zasady „podziału władz” (ani też ich „równowagi”), niemniej konstytucyjny schemat podziału kompetencji odpowiada modelowi ustrojowemu opartemu na konstrukcji monteskiuszowskiego trójpodziału. Monarcha (król, królowa) sytuuje się w pewnym sensie poza ramami konstrukcji trójpodziału (m.in. wskutek udzielania królewskiej sankcji aktom parlamentu), ale wycofanie się monarchy z samodzielnego oddziaływania na bieg spraw publicznych powoduje, że hybrydowy charakter jego uprawnień realnie nie zakłóca konstrukcji trójpodziału.

Jako organ władzy ustawodawczej Folketing korzysta z zagwarantowanej konstytucyjnie autonomii organizacyjnej i funkcjonalnej. Pierwsze posiedzenie po wyborach jest zwoływane przez monarchę (królową lub króla); musi się ono odbyć najpóźniej 12. roboczego dnia po dniu wyborów<sup>3</sup>. Na posiedzenie to Folketing zbiera się *ex lege fundamentale* (z mocy ustawy zasadniczej), a więc autonomicznie (chyba że monarcha postanowi o wcześniejszym zwołaniu posiedzenia nowo wybranego Folketingu). Również rozpoczęcie rocznej sesji jest zdeterminowane konstytucyjnie; zgodnie z § 36 pkt 1 rok obrad parlamentu (sesja) rozpoczyna się w pierwszy wtorek października i trwa do tego samego dnia w następnym roku kalendarzowym<sup>4</sup>.

Wyrazem autonomii wewnątrzorganizacyjnej jest prawo wyboru organów kierowniczych Folketingu oraz jego organów roboczych i pomocniczych.

Pracami Folketingu kieruje jego przewodniczący (*formand*) wspomagany przez wiceprzewodniczącego (*nestformand*)<sup>5</sup>. Parlament wybiera ze swego grona organy wewnętrzne, którymi są:

- a) Prezydium Folketingu (*Folketing præsidium*);
- b) komisje stałe – obecnie w liczbie 26 (określone regulaminowo), w tym komisja ds. Unii Europejskiej;
- c) ewentualne komisje niestałe;
- d) delegacja Folketingu do Rady Nordyckiej.

<sup>2</sup> § 34 konstytucji traktuje naruszenie tej zasady jako ciężką zbrodnię przeciw Królestwu Danii.

<sup>3</sup> § 35 pkt 1 ustawy zasadniczej z 1953 r.; por. również: M. Grzybowski, *Folketing – parlament Królestwa Danii*, Warszawa 1993, s. 22–23.

<sup>4</sup> *The Danish Parliament*, Copenhagen 1993, s. 14–15.

<sup>5</sup> Poszczególni wiceprzewodniczący są wybierani spośród przedstawicieli różnych partyjnych grup parlamentarnych. Najsłabiej reprezentowane ugrupowania są z reguły pomijane przy wyborze wiceprzewodniczących Folketingu.



Z funkcjonowaniem Folketingu pozostają w ścisłej więzi działania powoływanych przez ten organ pięciu *stadrevisorer* – kontrolerów państwowych (finansowych) – oraz ombudsmana (ombudsmanów) Folketingu<sup>6</sup>.

Przy powoływaniu komisji Folketingu są uwzględniane proporcje reprezentacji ugrupowań partyjnych. Mechanizm ten jest stosowany także przy obsadzie stanowisk przewodniczącego i zastępców przewodniczącego Folketingu, przy czym prawo zgłaszania wniosków personalnych – zgodnie z regulaminem Folketingu – zachowują grupy partyjne złożone z co najmniej 25 deputowanych. Regułą jest powierzanie funkcji przewodniczącego Folketingu reprezentantowi (reprezentantce) partii najsilniej reprezentowanej w składzie tego organu<sup>7</sup>. Stanowiska wiceprzewodniczących są z reguły powierzane przedstawicielom kolejnych pod względem liczebności grup partyjnych.

Podstawową funkcją przewodniczącego jest kierowanie tokiem prac parlamentu oraz reprezentowanie go wobec innych organów państwa i instytucji. Ponadto przewodniczący czuwa nad przestrzeganiem regulaminu obrad. Wspólnie z przewodniczącymi poszczególnych partyjnych grup deputowanych ustala propozycje porządku obrad, a także – czasu i trybu odbywania posiedzeń<sup>8</sup>.

Struktura systemu 26 komisji stałych Folketingu opiera się, co do zasady, na kryterium resortowym. Poszczególne komisje nawiązują przeto zakresem swej działalności rzeczowej do wyodrębnionych działów administracji rządowej. Kryterium resortowe nie znajduje zastosowania wobec czterech komisji stałych: a) ds. weryfikacji wyborów do Folketingu; b) ds. obywatelstwa i naturalizacji; c) ds. Unii Europejskiej; d) regulaminowej. Stosunkowo znaczna liczba komisji stałych jest czynnikiem, który sprawia, że praktyka parlamentarna Danii nieczęsto sięga po możliwość tworzenia komisji nadzwyczajnych<sup>9</sup>. Specyficznym organem opiniodawczo-doradczym z udziałem deputowanych (z poszczególnych partyjnych grup parlamentarnych) jest Komitet Spraw Zagranicznych. Komitet ten ma bezpośrednie umocowanie konstytucyjne. Zgodnie z § 19 pkt 3 konstytucji z 1953 r. „Folketing wyłania ze swego grona Komitet Spraw Zagranicznych, którego rady rząd zasięga przed podjęciem każdej decyzji o poważniejszym znaczeniu dla polityki zagranicznej”. Zasady działania Komitetu, zgodnie z dyspozycją ustrojodawcy, zostały uregulowane ustawowo<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> M. Grzybowski, *Wstęp* (w:) *Konstytucja Danii*, Warszawa 2002, s. 33.

<sup>7</sup> Por. M. Grzybowski, *Dania – wyboistą drogą do Unii Europejskiej* (w:) *Prawo – Konstytucja – Integracja europejska. Księga Jubileuszowa Prof. Andrzeja Bałabana*, Szczecin 2016, s. 35. Od tej zasady czynione są niekiedy wyjątki (np. w Folketingu wybranym w 2015 r. przewodniczącą parlamentu została liderka drugiej co do liczby deputowanych partii parlamentarnej, co stanowiło cenę za polityczne wspieranie przez tę partię – Duńską Partię Ludową – mniejszościowego rządu Larsa Løkke Rasmussena).

<sup>8</sup> Por. § 3 pkt 1 części II regulaminu Folketingu (*Standing Orders of the Folketing*, Copenhagen 1994, s. 6).

<sup>9</sup> M. Grzybowski, *Folketing – parlament Królestwa...*, s. 18–20.

<sup>10</sup> Por. F. Mendel, *The Role of Parliament in Foreign Affairs in Denmark* (w:) *Parliamentary Control over Foreign Policy*, Germantown 1980, s. 53–55; O. Petersson, *Nordisk politik*, wyd. 5, Göteborg 2000, s. 79.

Burzliwy przebieg działań integrujących Danię ze Wspólnotą, a następnie Unią Europejską oraz idea zwiększenia roli parlamentów narodowych w oddziaływaniu na tworzenie prawa unijnego (europejskiego) i na decyzje podejmowane przez gremia Unii Europejskiej wpłynęły na dowartościowanie roli komisji Folketingu ds. Unii Europejskiej. Komisja ta, w szczególności, rozpatruje przedłożenia rządowe i propozycje składane na forum Rady Unii, a także inicjatywy przedstawiane przez rząd Danii na posiedzeniach Rady Europejskiej. Wymóg zaopiniowania tych przedłożeń przez Komisję ds. Unii Folketingu gwarantuje jej stały wgląd oraz możliwość korygującego oddziaływania na propozycje rządu duńskiego.

## 5.2. STANOWIENIE USTAW

Stanowienie ustaw oraz uchwalanie budżetu Królestwa należy do podstawowych funkcji Folketingu. Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje zarówno deputowanym, jak i rządowi, w którego imieniu poszczególne projekty przygotowują i prezentują na forum Folketingu odpowiedni ministrowie.

Zgodnie z unormowaniem § 41 pkt 1 „każdy z deputowanych do Folketingu ma prawo zgłaszania projektów ustaw i innych uchwał”. Uprawnienie to służy również deputowanym wybranym na terytorium Wysp Owczych oraz Grenlandii. Projekty rządowe (ministerialne) są opiniowane przez Biuro Prawa, które funkcjonuje w obrębie Ministerstwa Sprawiedliwości.

Konstytucja Danii z 1953 r. w stosunkowo szerokim zakresie reguluje przebieg procesu stanowienia ustaw. W § 41 pkt 2 ustanawia ona konstytucyjną zasadę trzech czytań (przy czym sformułowanie tej zasady trzeba uznać za kategorię) <sup>11</sup>. Jednocześnie konstytucja gwarantuje mniejszości parlamentarnej – dwóm piątym deputowanych – możliwość pewnego spowolnienia procedury ustawodawczej.

Zgodnie z § 41 pkt 3 dwie piąte deputowanych może zażądać od przewodniczącego Folketingu, by trzecie czytanie odbyło się nie wcześniej niż dwunastego dnia powszedniego po uchwaleniu projektu w drugim czytaniu. Żądanie tej treści musi być złożone na piśmie i podpisane przez zgłaszających je deputowanych (musi mieć przeto charakter imienny).

Możliwość wzmiankowanego tu odroczenia trzeciego czytania (a tym samym spowolnienia procesu ustawodawczego) nie ma wszakże zakresu powszechnego. W szczególności nie może zostać zastosowane do projektów ustaw budżetowych, projektów ustaw o prowizorium budżetowym, o pożyczkach państwowych, o naturalizacji, o wyłączeniu oraz o podatkach pośrednich. Ponadto z możliwości tej nie

---

<sup>11</sup> Zgodnie bowiem z § 41 pkt 2 ustawy zasadniczej „żadna ustawa nie może zostać uchwalona bez rozpatrzenia jej w trzech czytaniach przez Folketing”.

można skorzystać, jeśli Folketing uznał, że przyjęcia danego projektu ustawy nie da się odroczyć ze względu na cel danego uregulowania ustawowego.

W postępowaniu ustawodawczym obowiązuje – i to z mocy wyraźnego uregulowania konstytucyjnego – zasada dyskontynuacji. Zgodnie bowiem z § 41 pkt 4 „w przypadku nowych wyborów lub zakończenia roku obrad<sup>12</sup> projekty ustaw i wnioski, które nie zostały ostatecznie uchwalone, uznaje się za wygasłe”.

Znamienne, że konstytucja duńska gwarantuje mniejszości parlamentarnej swoiste „prawo oporu” wobec ustaw stanowiących za poparciem większości parlamentarnej. W szczególności stwarza możliwość odwołania się do referendum. Z inicjatywą przeprowadzenia referendum ustawodawczego może wystąpić jedna trzecia deputowanych do Folketingu. Termin wystąpienia z wnioskiem o poddanie ustawy pod referendum jest relatywnie krótki, wynosi bowiem trzy dni robocze liczone od ostatecznego głosowania nad projektem ustawy (tj. od zakończenia trzeciego czytania).

Złożenie wniosku o przeprowadzenie referendum hamuje możliwość udzielenia ustawie sankcji królewskiej, co z kolei stanowi warunek wejścia ustawy w życie. Oryginalnym rozwiązaniem jest – przewidziana w § 42 pkt 3 ustawy zasadniczej – możliwość wycofania się Folketingu z uchwalonej już ustawy; z możliwości tej Folketing może skorzystać w ciągu pięciu dni roboczych od ostatecznego głosowania nad ustawą. Przyjęte konstrukcje proceduralne znamionują znaczne „uelastycznienie” procedury ustawodawczej przy potraktowaniu prawa do żądania referendum (i samego referendum) jako instrumentu nacisku opozycji służącego powstrzymaniu ustawodawczych przedsięwzięć większości parlamentarnej.

Podobnie jak w odniesieniu do prawa „spowolnienia” procedury ustawodawczej (wnioskiem dwóch piątych deputowanych), w przypadku żądania referendum (przez co najmniej jedną trzecią deputowanych) z kręgu stosowania procedury referendalnej konstytucja duńska wyłączyła (przedmiotowo) niektóre projekty ustaw. W szczególności nie mogą zostać poddane pod referendum projekty ustaw: o budżecie, o prowizorium budżetowym, o kredytach dodatkowych, o pożyczkach państwowych, a nadto – o naturalizacji, wywłaszczeniach i podatkach (bezpośrednich i pośrednich), a także projekty ustaw „złożone celem uwolnienia się od zaciągniętych uprzednio zobowiązań traktatowych”. Wyliczenie kategorii ustaw pozostających poza zasięgiem możliwości sięgnięcia po procedurę referendalną daje podstawę do wyróżnienia dwu ich podstawowych kategorii. Do pierwszej należy zaliczyć ustawy finansowo-podatkowe, miarodajnie normujące finanse państwa i prowadzoną politykę w zakresie finansów publicznych. Do drugiej, mniej homogenicznej kategorii należą ustawy dotyczące statusu prawnego mieszkańców królestwa oraz ich praw własnościowych. Uzupełnieniem wskazanych tu katalogów są projekty ustaw dotyczące funkcjonariuszy państwa; ich wyłączenie podyktowane jest zapewne obawą, by propaganda przedreferendalna nie zachwiała statusu wspomnianych tu funkcyjona-

---

<sup>12</sup> Warto zwrócić uwagę na szerszy niż zwyczajowo przyjmowany zasięg zasady dyskontynuacji; objęcie nim nie tylko zakończenia kadencji, ale także każdej rocznej sesji Folketingu.

riuszy, rzutuując ujemnie na powagę i stabilność aparatu państwowego (a pośrednio na autorytet państwa).

Przejawem wzmiankowanej elastyczności (i daleko posuniętego pragmatyzmu) w konstytucyjnym ukształtowaniu procedury ustawodawczej w Danii jest ponadto unormowanie zawarte w § 42 pkt 7 ustawy zasadniczej z 5 czerwca 1953 r. Pozwala ono, po pierwsze, na nadanie (przez Folketing) ustawie specjalnej klauzuli, wedle której konkretna ustawa „w razie nagłej potrzeby” może uzyskać sankcję królewską mimo zgłoszenia (przez co najmniej jedną trzecią deputowanych) wniosku o przeprowadzenie referendum ustawodawczego w odniesieniu do tej ustawy.

Dalej idącym uelastycznieniem (a zarazem poszerzeniem możliwości „hamującego” oddziaływania mniejszości parlamentarnej, nie mniejszej jednak niż jedna trzecia deputowanych) jest możliwość objęcia żądaniem przeprowadzenia referendum (mającego „zweryfikować” działania ustawodawcze Folketingu) ustawy uchwalonej finalnie przez parlament, której nadto została nadana sankcja królewska (*de facto* za aprobatą aktualnego rządu). W takiej sytuacji referendum (na żądanie co najmniej jednej trzeciej deputowanych) rozstrzyga o losach uchwalonej ustawy. Odrzucenie ustawy w referendum prowadzi do utraty przez nią mocy obowiązywania. Ustawa traci moc z chwilą ogłoszenia przez premiera niekorzystnego wyniku referendum. Ogłoszenie takie winno nastąpić „bez zbędnej zwłoki”, nie później jednak niż 14 dni po przeprowadzonym referendum<sup>13</sup>.

Konstytucja Danii reguluje kwestię terminu referendum, któremu na żądanie co najmniej jednej trzeciej deputowanych poddawany jest projekt ustawy. Projekt taki – rzecz charakterystyczna – przekazywany jest premierowi, a ten zarządza przeprowadzenie referendum nie wcześniej niż 12 i nie później niż 18 dni powszednich od opublikowania kontestowanego projektu ustawy. W referendum ustawodawczym głosy oddawane są za i przeciw projektowi ustawy. Aby projekt ustawy został odrzucony, wniosek o odrzucenie musi być poparty przez większość osób biorących udział w głosowaniu; nie mniej jednak niż 30% wszystkich uprawnionych do głosowania.

Konstytucja duńska obejmuje niektóre kwestie zasadą wyłączności ustawowej. W szczególności – poza zakresem problematyki budżetowej (ustawa budżetowa, prowizorium budżetowe, kwestia kredytów dodatkowych) oraz finansów publicznych – konstytucyjny wymóg ustawy jest stosowany w odniesieniu do stanowienia o podatkach, naturalizacji cudzoziemców (nadawania im duńskiego obywatelstwa) oraz określania zasad nabywania przez cudzoziemców własności nieruchomości położonych na terytorium Danii.

Osobną grupę kompetencji realizowanych poprzez stanowienie ustawy tworzą uprawnienia Folketingu do decydowania w kwestiach budżetowych (a zatem planowania dochodów i wydatków państwa). Paragraf 45 pkt 1 ustawy zasadniczej wymaga, by projekt ustawy budżetowej na rok następny był przedłożony Folketingowi nie później niż cztery miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego. Unormowanie

---

<sup>13</sup> Konstytucja ustanawia powinność ustawowego uregulowania trybu przeprowadzenia referendum, w tym także w odniesieniu do Wysp Owczych i Grenlandii.

to zostało pomyślane jako czasowa gwarancja wnikliwego rozpatrzenia rządowego projektu budżetu przez deputowanych i komisje Folketingu. Co więcej, konstytucja dopuszcza sytuację, w której „czytania projektu ustawy budżetowej nie zakończą się przed rozpoczęciem roku budżetowego”<sup>14</sup>. W tej sytuacji konstytucja nakłada na rząd powinność przedłożenia Folketingowi projektu ustawy o prowizorium budżetowym. Ponadto duński ustrojodawca konstytucyjnie dyscyplinuje rząd i inne organy państwa w zakresie dokonywania wydatków. Ustanawia bowiem – w § 46 pkt 2 ustawy zasadniczej – zakaz dokonywania wydatków innych niż przewidziane w uchwalonej przez Folketing ustawie budżetowej, ustawie o kredytach dodatkowych, bądź też w ustawie o prowizorium budżetowym.

### 5.3. FUNKCJA KONTROLNA FOLKETINGU

Konstytucja duńska przypisuje Folketingowi – obok stanowienia ustaw oraz decydowania o budżecie i kredytach dodatkowych – istotne uprawnienia kontrolne wobec rządu oraz administracji rządowej.

Sprawowana przez Folketing kontrola parlamentarna realizowana jest zarówno w formach, którym konstytucja nadaje cechy regularności (a więc charakter rutynowy i powtarzalny), jak i w formach, których wykorzystanie i częstotliwość pozostawione zostały uznaniu i aktywności Folketingu, jego organów oraz deputowanych.

Z mocy § 47 konstytucji cechy regularności nosi parlamentarna kontrola rachunków państwowych. Zgodnie z przywołanym tu przepisem roczne sprawozdanie z rachunków publicznych winno być przedstawione Folketingowi nie później niż sześć miesięcy po upływie roku budżetowego. Konstytucja stanowi, że w zakresie kontroli sprawozdania rządu z rachunków publicznych Folketing jest wspierany przez powołanych przez siebie kilku kontrolerów finansowych (*stadsrevisorer*). Kontrolerzy ci weryfikują roczne sprawozdania przede wszystkim pod kątem ich zupełności i rzetelności. W szczególności sprawdzają, czy sprawozdania obejmują wszystkie uzyskane dochody oraz czy dokonane w okresie sprawozdawczym wydatki były ujęte w ustawie budżetowej lub w jednej z ustaw o kredytach dodatkowych. Konstytucja wyposaża kontrolerów finansowych w niezbędne uprawnienia. W szczególności uzyskali oni prawo do żądania od organów i instytucji publicznych każdej niezbędnej dla nich informacji, jak również prawo dostępu do wszystkich niezbędnych dokumentów.

Sprawozdania z rachunków publicznych oraz raport kontrolerów finansowych są następnie przedmiotem weryfikacji dokonywanej przez komisje stałe Folketingu (o charakterze resortowym). Finalnie sprawozdanie to wraz z raportem kontrolerów staje się przedmiotem debaty plenarnej<sup>15</sup>. Folketing może zadecydować o przyjęciu

<sup>14</sup> Sytuacja taka została uregulowana w § 45 pkt 2 duńskiej ustawy zasadniczej.

<sup>15</sup> Obowiązek przekazania sprawozdania wraz z raportem kontrolerów pod obrady Folketingu wynika z § 47 pkt 2 duńskiej ustawy zasadniczej.

sprawozdania lub o jego odrzuceniu. Druga z wymienionych sytuacji może ewokować zgłoszenie przez opozycję antyrządową wniosku o wotum nieufności dla rządu. O przyjęciu sprawozdania z rachunków publicznych oraz o ewentualnym wniosku o ustąpienie rządu Folketing decyduje większością bezwzględną w obecności co najmniej połowy deputowanych. Jeżeli większość ta nie zostanie osiągnięta, domniemuje się, że Folketing nadal pokłada zaufanie w funkcjonującym rządzie (konstrukcja ta leży u podstaw tzw. skandynawskiego parlamentaryzmu mniejszościowego i pozwala na pozostawanie przy władzy gabinetów rządowych posiadających ograniczone, wyraźnie mniejszościowe „zaplecze parlamentarne”)<sup>16</sup>. Zgodnie bowiem z unormowaniem § 50 konstytucji „uchwała może być podjęta w sposób ważny, jeżeli więcej niż połowa deputowanych do Folketingu obecnych jest na posiedzeniu i bierze udział w głosowaniu”.

Konstytucja wyposaża Folketing w prawo powoływania komisji śledczych (ankietowych). Paragraf 51 ustawy zasadniczej stanowi bowiem, że Folketing może tworzyć komisje spośród deputowanych w celu zbadania spraw „o znaczeniu ogólnym”. Wskazany tu wymóg, odnoszący się do natury spraw mogących stanowić przedmiot badań komisji, należy rozumieć w ten sposób, że badane sprawy nie mogą mieć charakteru wyłącznie jednostkowego (angażującego konkretne osoby czy podmioty prawne) i wywoływać skutków ściśle indywidualnych. Muszą zatem pozostawać w kręgu uzasadnionego zainteresowania większej liczby podmiotów i rzutować, choćby pośrednio, na ich status prawny. Obok aspektu indywidualnego (prywatnego) w odniesieniu do nich musi zatem wystąpić aspekt publiczny. Kwestią dyskursu politycznego i interpretacji prawniczej pozostaje natomiast problem „proporcji” elementów publicznych (ogólnych) i jednostkowych (interesu jednostkowego) w sprawach obejmowanych zainteresowaniem komisji. Dodać trzeba, że w duńskiej praktyce parlamentarnej z dużą powściągliwością sięga się po tworzenie komisji śledczych, co w pewnym zakresie stanowi pochodną zarówno rozbudowanego systemu oraz intensywności prac komisji stałych (w liczbie 26, w tym 22 komisji resortowych), jak i znacznej transparentności życia politycznego (w tym działania instytucji państwowych) w Królestwie Danii<sup>17</sup>.

Komisje śledcze są uprawnione do żądania ustnych i pisemnych informacji, zarówno od władz publicznych, jak i osób prywatnych.

Nieco podobnymi uprawnieniami wobec organów i instytucji państwowych (w tym rządowych) podległych kontroli parlamentarnej dysponują również komisje stałe Folketingu. Mogą one kierować tzw. *samrådsspørgsmål* do ministrów (ministerstw) oraz urzędów centralnych administracji korespondujących z „właściwością przedmiotową” (rzeczową) danej komisji stałej. Pozyskiwanie informacji służy opracowywaniu merytorycznych sprawozdań komisji, przy czym specyfika duńska sprowadza się do formułowania wspomnianych sprawozdań bardziej „przedmioto-

<sup>16</sup> Tego rodzaju rządem jest też, utworzony przez Larsa Løkke Rasmussena po wyborach w 2015 r., gabinet liberalnej Venstre (dysponujący bezpośrednim poparciem 34 deputowanych w 179-osobowym Folketingu).

<sup>17</sup> M.H. Hess, A.F. Thørgensen, *Folketingets arbejdt*, København 2001, s. 76–77.

wo” niż w formule polityczno-konfrontacyjnej<sup>18</sup>. Taki charakter sprawozdań dobrze odzwierciedla określenie natury relacji w układzie: komisje stałe Folketingu ↔ ministerstwa. Używa się w tym kontekście słowa *samråd*, którego znaczenie pozostaje bliższe określeniu „konsultacja” niż „kontrola”.

Komisje – zarówno stałe, jak i ankietowe (temporalne) – są tworzone z uwzględnieniem wymogu proporcjonalnej reprezentacji partii (ugrupowań) zasiadających w Folketingu.

Również w odniesieniu do kierowania pytań do poszczególnych ministerstw, urzędów i instytucji państwowych czynnik partyjny odgrywa pewną rolę. Pytania bowiem są w praktyce generowane przez poszczególnych deputowanych-członków komisji. Zasadą jest jednak, że pytanie „autoryzowane” przez daną komisję i formułowane w jej imieniu musi być zaaprobowane na posiedzeniu komisji i poddane weryfikacji, czy nie mieści sformułowań (stwierdzeń lub ocen), z którymi identyfikuje się tylko jedno z ugrupowań, mające swoich deputowanych w składzie danej komisji. W praktyce zadawanie pytań „komisyjnych” stanowi z reguły domenę aktywności partii pozostających w opozycji wobec rządu; w ich zadawaniu oraz ujęciu dopatrzyć się można zatem intencji (a nawet ocen) korzystnych dla ugrupowań opozycyjnych (zaś niekorzystnych dla rządu)<sup>19</sup>.

Plenarne obrady Folketingu są objęte – co do zasady – konstytucyjnym wymogiem jawności. Dotyczy to również debaty nad rządowym sprawozdaniem odnoszącym się do rachunków publicznych<sup>20</sup>. Zasada jawności działania parlamentu doznaje pewnych ograniczeń w odniesieniu do prac komisji mających nastawienie konsultacyjno-kontrolne. W latach 2001–2005 w praktyce działania komisji Folketingu dał się zauważyć silny trend w kierunku zwiększenia „otwartości” posiedzeń komisji. Prawie jedna trzecia posiedzeń z lat 2001–2005 miała charakter „otwarty” dla mediów i zainteresowanej opinii publicznej. Nie można jednak lekceważyć okoliczności, że dwie trzecie posiedzeń miało nadal charakter poufny (zaś liczba posiedzeń służących wypracowaniu „sugestii doradczych” dla rządu i administracji rządowej wzrosła z 611 w ciągu roku obrad 2001/2002 do 689 w ciągu roku obrad 2004/2005)<sup>21</sup>. W tym samym okresie liczba posiedzeń komisji o charakterze kontrolno-doradczym (konsultacyjnym) wzrosła z 28 w roku obrad 2001/2002 do 293 w roku 2004/2005<sup>22</sup>. Posiedzenia komisji resortowych, poświęcone pozyskiwaniu informacji od właściwych ministrów (i podległych im ministerstw), wskazują na istotny zakres kontrolnego i inspiracyjnego oddziaływania komisji Folketingu na duńską administrację rządową. Jest ono bardziej intensywne niż podobne działania komisji szwedzkiego Riksdagu oraz norweskiego Stortingu. Czynnikiem wspomagającym to

<sup>18</sup> D. Arter, *Scandinavian Politics Today*, Manchester–New York 2008, s. 316.

<sup>19</sup> H. Jensen, *Committee as Actors or Arenas* (w:) M. Wiberg (ed.), *Parliamentary Control in the Nordic Countries*, Jyväskylä 1994, s. 77–102.

<sup>20</sup> Na wniosek przewodniczącego Folketingu, regulaminowo określonej grupy deputowanych lub ministra Folketing może zdecydować o utajnieniu obrad w głosowaniu bez debaty.

<sup>21</sup> Dane liczbowe za: D. Arter, *Scandinavian Politics Today*, s. 217.

<sup>22</sup> Tenże, *Democracy in Scandinavia*, Manchester 2006, s. 114 i n.

oddziaływanie jest przede wszystkim relatywna baza parlamentarna wielu duńskich ekip rządowych, częstokroć wyraźnie mniejszościowych. Rządy mniejszościowe, nie dysponując poparciem wystarczającej liczby deputowanych przy forsowaniu w Folketingu kolejnych inicjatyw rządowych, zmuszone są zabiegać o wsparcie deputowanych spoza partii (koalicji) rządowej<sup>23</sup>. Posiedzenia komisji (sformowanych zgodnie z zasadą proporcjonalnej reprezentacji partii w Folketingu) stanowią dogodny sposób „ucierania” treści inicjatyw rządowych i propozycji zgłaszanych przez ugrupowania pozarządowe. Pośrednio sprzyja to urealnieniu wpływu parlamentu (i jego komisji) na politykę rządu i działania centralnej administracji rządowej<sup>24</sup>.

Konstytucja Królestwa Danii wyposaża w uprawnienia o charakterze kontrolnym oraz postulatycznym poszczególnych deputowanych do Folketingu. Na podstawie § 53 „każdy deputowany może, za zgodą Folketingu, poddać pod dyskusję każdą sprawę o znaczeniu publicznym i żądać zajęcia wobec niej stanowiska przez ministrów”. Ujęcie tego uprawnienia – co warto zauważyć – odbiega od „klasycznej” postaci prawa do przedkładania interpelacji lub zapytań pod adresem członków rządu. O ile bowiem samo wystąpienie z interpelacją lub z zapytaniem w zasadniczej większości systemów parlamentarnych nie wymaga akceptacji parlamentu (i jest pojmowane jako instrument służący poszczególnym deputowanym do samodzielnego wykonywania)<sup>25</sup>, o tyle pytanie ujęte w § 53 duńskiej konstytucji uzależnione jest od uzyskania na jego wykorzystanie akceptacji Folketingu. Brak zgody czyni wystąpienie o poddanie sprawy dyskusji na forum parlamentu nieskutecznym. Na marginesie warto jednak przypomnieć, że również przy klasycznych interpelacjach oraz zapytaniach o sposobie procedowania (a w szczególności o trybie rozpatrywania interpelacji lub zapytania) rozstrzyga parlament (i jego gremia kierownicze, proponujące porządek obrad). Różnica, jaka tu występuje, sprowadza się do tego, że samo złożenie interpelacji bądź zapytania nie jest – co do zasady – uzależnione od parlamentu bądź jego organów kierowniczych. Stanowi ono samodzielne uprawnienie członków parlamentu.

## 5.4. STATUS DEPUTOWANYCH

Konstytucja duńska przyjmuje w sposób stanowczy model mandatu wolnego. Traktuje deputowanych do Folketingu jako przedstawicieli całego narodu (ogółu miesz-

<sup>23</sup> H. Jensen, *Partigrupperne i Folketinget*, København 2002, s. 40 i n.

<sup>24</sup> M. Grzybowski, *Rząd i administracja rządowa w monarchiach skandynawskich (Dania – Norwegia – Szwecja)*, Kraków 2001, s. 119–120.

<sup>25</sup> Por. K. Wójtowicz, *Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (w:) Opozycja parlamentarna*, Warszawa 2000, s. 294–295; E. Zwierchowski, *Republika Federalna Niemiec (w:) Opozycja parlamentarna*, s. 176–177.



kańców Królestwa Danii)<sup>26</sup>. Zgodnie z § 56 deputowani kierują się wyłącznie własnymi przekonaniem i nie podlegają nakazom swoich wyborców.

Proklamowanie na gruncie konstytucyjnym zasady wolnego mandatu pozostaje w kontraście z faktycznym uzależnieniem zarówno ubiegania się o mandat, jak i sposobu jego pełnienia od partii politycznych (i ewentualnie poza- lub międzypartyjnych formacji wyborczych). W praktyce parlamentarnej Danii po II wojnie światowej *de facto* zanikły przypadki uzyskiwania mandatu (niezależnie od starań o jego uzyskanie) poza strukturami partyjnymi. Sytuacje, w których w Folketingu pojawiają się pojedynczy deputowani „niezależni”, występują sporadycznie; najczęściej w rezultacie konfliktów na linii: deputowany – władze konkretnej partii, pojawiających się po wyborach, w trakcie sprawowania mandatu<sup>27</sup>.

Konstytucja w § 57 gwarantuje deputowanym przywilej nietykalności oraz ograniczony zakresowo immunitet parlamentarny. Przywilej nietykalności sprowadza się do konstytucyjnej gwarancji, że żaden deputowany nie zostanie „w jakikolwiek sposób uwięziony bez zgody Folketingu, chyba że zostanie schwytany na gorącym uczynku” (tj. w trakcie popełniania czynu traktowanego przez prawo jako przestępstwo lub bezpośrednio po takim czynie, w trakcie pościgu za sprawcą). Immunitet materialny, gwarantowany w § 57 zd. 2, sprawia, że „żaden deputowany nie może za wystąpienie w Folketingu ponieść odpowiedzialności innej niż przed Folketingiem”. Pewną relatywność wspomnianemu tu unormowaniu nadaje klauzula, że Folketing może mimo to wyrazić zgodę na dopuszczenie (jako wyjątku od zasady) objęcia wystąpień deputowanych w parlamencie inną odpowiedzialnością niż ta, którą deputowani ponoszą przed Folketingiem (lub „z ramienia” Folketingu przed jego organami).

Konstytucja zawiera pewną indykację w kierunku traktowania funkcji deputowanego do Folketingu jako działalności świadczonej odpłatnie. Zgodnie bowiem z unormowaniem § 58 „deputowani do Folketingu otrzymują wynagrodzenie”, które zostaje określone w ustawie – ordynacji wyborczej. Wybór miejsca uregulowania kwestii wynagrodzenia za sprawowanie mandatu trzeba uznać za znamienny. Dowodzi on bowiem traktowania tego wynagrodzenia jako elementu relacji między wybierającymi a członkami Folketingu, a zatem – jako składnika ustrojowej konstrukcji mandatu przedstawicielskiego.

---

<sup>26</sup> Pewnym wyjątkiem są dwaj deputowani reprezentujący Wyspy Owcze i taka sama liczba deputowanych reprezentujących Grenlandię. Są oni wybierani wedle odrębnych zasad, dostosowanych do specyfiki demograficznej Wysp Owczych oraz Grenlandii; muszą też być związani miejscem zamieszkania z reprezentowanymi terytoriami.

<sup>27</sup> Analiza statystyk głosowania w pięciu ostatnich elekcjach parlamentarnych (2001–2015) wskazuje, że liczby głosów oddanych na kandydatów pozapartyjnych nie przekładają się na mandaty w Folketingu.

## 5.5. ORGANY FOLKETINGU

Na pierwszym posiedzeniu w każdym „roku parlamentarnym” duński Folketing formuje swe organy wewnętrzne. Za tego typu organy uznaje się:

- a) przewodniczącego Folketingu (*Folketingets formand*);
- b) Prezydium Folketingu (*Folketingets præsidium*);
- c) komisje stałe;
- d) komisje niestałe (w tym śledcze), o ile zostały powołane;
- e) delegację Folketingu do Rady Nordyckiej;
- f) pięciu kontrolerów finansowych (*stadsrevisorer*);
- f) ombudsmána (ombudsmanów) Folketingu (*Folketingets ombudsmand*).

**Organami kierowniczymi** Folketingu są:

- a) przewodniczący Folketingu;
- b) Prezydium Folketingu.

**Przewodniczący Folketingu** odgrywa istotną rolę w kierowaniu pracami parlamentu (i jego organów) oraz w procesie ustawodawczym<sup>28</sup>. Duński zwyczaj parlamentarny sprawia, że funkcja ta jest z reguły (aczkolwiek nie bez wyjątków) powierzana deputowanej lub deputowanemu z partii o najliczniejszej reprezentacji w Folketingu (a w każdym razie partii posiadającej jedną z liczniejszych reprezentacji parlamentarnej<sup>29</sup>). Występuje przy tym – pod warunkiem utrzymania przez daną partię znaczącej reprezentacji – skłonność do zachowywania pewnej ciągłości personalnej na stanowisku przewodniczącego (przewodniczącej). Pozostali członkowie Prezydium Folketingu, wiceprzewodniczący (*Folketingets nestformander*), są wybierani w liczbie czterech z grona deputowanych czterech grup partyjnych kolejno wedle ich aktualnej liczebności. Wiceprzewodniczący na polecenie i z upoważnienia przewodniczącego mogą go zastępować w określonych czynnościach służących wykonywaniu kompetencji przewodniczącego. Obowiązuje przy tym zasada, że konkretna parlamentarna grupa partyjna nie może być reprezentowana w składzie Prezydium Folketingu przez więcej niż jedną osobę<sup>30</sup>.

Przewodniczący Folketingu czuwa nad zgodnym z konstytucją, ustawami oraz regulaminem parlamentu przebiegiem obrad Folketingu oraz prac jego poszczególnych organów. W szczególności przestrzega uchwalonego przez izbę porządku prac i trybu obrad. Udziela głosu reprezentantom grup partyjnych wedle ustalonego przez izbę lub jej Prezydium porządku, czuwa nad przestrzeganiem kolejności wystąpień oraz limitów czasu przydzielanych poszczególnym grupom parlamentarnym. Do kompetencji przewodniczącego należy udzielanie głosu poszczególnym mówcom w toku obrad plenarnych, a także upominanie ich w przypadkach przekroczenia limitu czasu lub nadania wypowiedzi nieodpowiedniej (uwłaczającej powadze obrad) formy. Mówca,

<sup>28</sup> M. Grzybowski, *Folketing – parlament Królestwa...*, s. 17.

<sup>29</sup> Tenże, *Dania...*, s. 35.

<sup>30</sup> Por. tenże, *Folketing – parlament Królestwa...*, s. 17.

który nie zastosuje się do upomnienia, może być decyzją przewodniczącego pozbawiony prawa zabierania głosu podczas danego posiedzenia Folketingu. Ewentualne zastosowanie wobec deputowanego dalej idących sankcji (ograniczeń) wymaga rozpatrzenia przez komisję regulaminową Folketingu.

Przewodniczący korzysta z prawa dokonywania wykładni przepisów regulaminu. Jego interpretacja może zostać „przełamana” jedynie w drodze wyboru nowego przewodniczącego. Zgodnie z postanowieniami regulaminu wybór taki winien zostać podjęty na pisemny wniosek co najmniej 25 deputowanych<sup>31</sup>.

Przewodniczący w porozumieniu z liderami grup partyjnych decyduje o czasie posiedzeń i porządku dziennym obrad Folketingu. Duński zwyczaj parlamentarny przemawia za udzieleniem priorytetu wnioskom (przedłożeniom) pochodzącym od rządu. Propozycje przewodniczącego, odnoszące się do porządku obrad, mogą zostać przyjęte lub zmienione przez sam Folketing działający *in pleno*. Głosowanie w tej sprawie jest zarządzane na wniosek co najmniej 25 deputowanych.

W odróżnieniu np. od speakera brytyjskiej Izby Gmin przewodniczący duńskiego Folketingu zachowuje prawo uczestnictwa w debacie parlamentarnej oraz w głosowaniach. Na czas udziału w debacie oddaje przewodniczenie obradom w ręce jednego z czterech wiceprzewodniczących.

Przewodniczący Folketingu nie może łączyć pełnienia tej funkcji z wykonywaniem płatnej pracy zawodowej. Wynagrodzenie przewodniczącego istotnie przewyższa standardowe wynagrodzenie „zwykłych” deputowanych; zostało ono zrównane z wynagrodzeniem członków duńskiego rządu.

**Komisje Folketingu** są powoływane z grona deputowanych. Regulamin Folketingu daje podstawę do wyodrębnienia komisji stałych (powoływanych co najmniej na okres jednego pełnego „roku parlamentarnego”) oraz komisji niestałych (*ad hoc*) w celu zbadania konkretnych spraw.

W latach 1970–1972 została przeprowadzona gruntowna modernizacja systemu komisji Folketingu. Obecny system obejmuje 26 komisji stałych, z których zasadniczo większość ma charakter resortowy i koresponduje z wyodrębnieniem działów administracji rządowej zarządzanych przez konkretne ministerstwa.

Obok wspomnianych komisji Folketing wybrany w 2015 r. powołał trzy dalsze komisje: komisję ds. Duńskiej Rady Etyki, komisję ds. kontroli wyborów (i uzyskania mandatów) oraz komisję ds. pieczy nad pozasądowym pozbawianiem wolności (art. 71 konstytucji z 1953 r.)<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Tamże, s. 18.

<sup>32</sup> Zgodnie z unormowaniem § 71 pkt 6 „legalność pozbawienia wolności nie orzeczonego w procesie karnym, nie służącego wykonaniu nakazów władzy sądowej i nie przewidzianego przez ustawodawstwo dotyczące cudzoziemców, na żądanie osoby pozbawionej wolności lub innej osoby działającej w jej imieniu, podlega rozpatrzeniu przez sądy powszechne lub inny organ sądowy”. Zgodnie z § 71 pkt 7 traktowanie osób określone w pkt 6 pozostaje pod pieczęcią urzędu ustanowionego przez Folketing, do którego to urzędu mają prawo się one zwracać. Wspomniana komisja jest tym właśnie organem. Por. *Folketingets kontrol med regjeringen*, København 2015.

Tabela 5. Komisje stałe Folketingu (kadencja 2015–2019)

L.p.	Nazwa komisji	Charakter
1.	Komisja ds. kontaktu z obywatelami, ekspertami i organizacjami	funkcjonalny
2.	Komisja ds. zatrudnienia	resortowy
3.	Komisja ds. dzieci i edukacji	problemowo-resortowy
4.	Komisja ds. gospodarki, wzrostu i eksportu	problemowo-resortowy
5.	Komisja ds. europejskich	problemowy/specjalny
6.	Komisja ds. Wysp Owczych	specjalny
7.	Komisja ds. Grenlandii	specjalny
8.	Komisja ds. finansów	resortowy
9.	Komisja ds. badań i nauczania	problemowo-resortowy
10.	Komisja ds. obrony	resortowy
11.	Komisja ds. naturalizacji	problemowy
12.	Komisja ds. energii, surowców i klimatu	resortowo-problemowy
13.	Komisja ds. wyznaniowych	resortowo-problemowy
14.	Komisja ds. kultury	resortowy
15.	Komisja ds. równości płci	problemowy
16.	Komisja ds. środowiska i żywności	problemowo-resortowy
17.	Komisja ds. prawnych	problemowo-funkcjonalny
18.	Komisja ds. podatków	problemowy
19.	Komisja ds. socjalnych i wewnętrznych	resortowy
20.	Komisja ds. ochrony zdrowia	resortowy
21.	Komisja ds. budownictwa i transportu	resortowy
22.	Komisja ds. służb specjalnych	problemowo-kontrolny
23.	Komisja ds. terenów wiejskich i wyspiarskich	problemowy
24.	Komisja ds. zagranicznych	resortowy
25.	Komisja ds. imigracji, integracji i mieszkalnictwa	problemowy
26.	Komisja ds. regulaminowych	funkcjonalny

Źródło danych: *Standing Orders of the Folketing*, København 2015.

Typowy skład komisji to 17–29 deputowanych wybieranych przez Folketing *in pleno*, wedle uzgodnień między parlamentarnymi grupami (frakcjami) partyjnymi, przy zastosowaniu klucza proporcjonalnej reprezentacji partyjnej.

Przeprowadzona w latach 1970–1972 reforma systemu komisji Folketingu była zorientowana na ustabilizowanie liczby komisji, z jednoczesnym zapobieżeniem tendencji do powoływania znacznej liczby komisji nadzwyczajnych (*ad hoc*). Ogląd praktyki ostatniego 45-lecia potwierdza spełnienie zasadniczych nadziei członków reformy. Jednocześnie należy odnotować, że w ciągu ostatniego ćwierćwiecza poja-

wił się wyraźny trend w kierunku różnicowania charakteru komisji stałych. O ile bowiem do lat 90. XX w. przeważał model komisji resortowych (skorelowanych zakresem właściwości z profilem duńskich ministerstw), o tyle w ciągu ostatnich dwóch dekad postępowało różnicowanie profilu komisji. Obok (lub w miejsce) komisji resortowych w ciągu kolejnych kadencji Folketingu powoływano komisje typowo problemowe (np. komisje ds. równości płci, ds. naturalizacji czy ds. rozwoju terenów wiejskich i wyspiarskich) bądź też komisje o profilu mieszanym: problemowo-resortowym (jak komisje ds. środowiska i żywności, ds. imigracji, integracji i mieszkalnictwa). Pewną nowością było też utworzenie odrębnych komisji stałych zajmujących się (kompleksowo) problematyką należących do korony duńskiej terytoriów zależnych: Wysp Owczych i – oddzielnie – Grenlandii. Osobną funkcję spełnia komisja ds. europejskich.

W obrębie struktury Folketingu działają też organy specyficzne dla parlamentaryzmu państw nordyckich<sup>33</sup>. Należy do nich (od 1952 r.) delegacja Folketingu do Rady Nordyckiej, stanowiącej strukturę międzyparlamentarną, działającą na rzecz integracji państw i społeczeństw Europy Północnej.

W obrębie struktur Folketingu działa też organ o charakterze doradczym w postaci Komitetu Spraw Zagranicznych. Organ ten kieruje swe rady i opinie formalnie pod adresem monarchy (obecnie: królowej Małgorzaty II), a faktycznie – pod adresem rządu. Ma oddziaływać na programowanie polityki międzynarodowej oraz rozstrzyganie spraw spornych, a także – w praktyce – sprzyjać uzyskaniu wsparcia parlamentarnego dla inicjatyw rządu w sferze stosunków zewnętrznych<sup>34</sup>.

Funkcje stałych komisji Folketingu – również w warunkach zróżnicowania ich charakteru – są zdwersyfikowane. W zakresie prac legislacyjnych komisje spełniają przede wszystkim funkcję opiniodawczą: rozpatrują projekty ustaw, proponują ich korekty oraz uzupełnienia oraz badają dostosowanie nowych do zastanych regulacji ustawowych. Komisje wypowiadają swe oceny i zgłaszają poprawki do rządowego projektu budżetu (szczególna rola w tym zakresie przypada komisji ds. finansów).

Komisje spełniają też ważną funkcję pomocniczą w urzeczywistnianiu parlamentarnej kontroli rządu (przez uzyskiwanie i ocenę informacji o działalności poszczególnych działów administracji rządowej oraz formułowanie sugestii i uwag pod adresem poszczególnych ministerstw i urzędów centralnych). Spełniają też funkcje kontrolno-nadzorcze nad wydzielonymi służbami państwa: służbami specjalnymi czy też służbą dyplomatyczną (odpowiednio: komisja ds. służb specjalnych oraz komisja ds. zagranicznych).

Odrębnej uwagi wymaga komisja ds. europejskich, która opiniuje przedłożenia rządu Danii adresowane do organów decyzyjnych Unii Europejskiej (Rady Unii, Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej) oraz wypełnia w Danii inne zada-

<sup>33</sup> Szerzej: M. Grzybowski, *Współczesny parlamentaryzm skandynawski*, Kraków–Warszawa 1988.

<sup>34</sup> Por. F. Mendel, *The Role of Parliament in Foreign Affairs in Denmark* (w:) *Parliamentary Control over Foreign Policy*, Germantown 1980, s. 53–55. Analogiczny organ działa w systemie parlamentarnym Szwecji (o czym kompetentnie pisał S. Sagan, *Współpraca parlamentu i rządu w Szwecji*, Katowice 1989, s. 97–100).

nia związane z oddziaływaniem parlamentów narodowych na proces prawotwórczy i decyzyjny w obrębie struktur unijnych. Uzupełniająco, zakres właściwości komisji ds. europejskich obejmuje kwestię aktywności państwa w instytucjach Rady Europy (w tym w Zgromadzeniu Parlamentarnym Rady Europy), a także w instytucjach wygenerowanych przez Konferencję Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE)<sup>35</sup>.

**Kontrolerzy finansowi (*statsrevisorer*)** służą pomocą Folketingowi w zakresie parlamentarnej kontroli (weryfikacji) rządowych rocznych sprawozdań z rachunków publicznych. Konstytucja obliguje rząd do przedłożenia tego typu sprawozdań nie później niż sześć miesięcy od zakończenia roku budżetowego.

Zasadą jest, że Folketing wybiera co najmniej czterech, maksimum sześciu kontrolerów finansowych (*statsrevisorer*)<sup>36</sup>. Do funkcji tej aspirują byli lub aktualni deputowani. Dokonywana przez nich weryfikacja sprawozdania rządowego koncentruje się wokół wymogów jego kompletności (ujęcia wszystkich uzyskanych dochodów budżetu oraz wszystkich dokonanych wydatków), nadto zaś – na rzetelności (wiarygodności) zamieszczonych w sprawozdaniu informacji.

Kontrolerzy zostali wyposażeni w konstytucyjne uprawnienia do żądania każdej niezbędnej dla ich prac informacji oraz w prawo dostępu do wszystkich niezbędnych dokumentów<sup>37</sup>.

Postanowienie § 55 duńskiej konstytucji z 1953 r. dopuszcza możliwość powołania przez Folketing jednej lub dwóch osób niebędących deputowanymi „celem nadzorowania państwowej administracji cywilnej i wojskowej”. Przywołany przepis stał się konstytucyjną podstawą wykreowania instytucji duńskich ombudsmenów parlamentarnych, w nawiązaniu do tradycji szwedzkich, upowszechnionych w innych państwach (w tym w państwach nordyckich)<sup>38</sup>.

Pierwszym aktem ustawowym, który uregulował uprawnienia i sposób funkcjonowania duńskiego ombudsmena, była ustawa o ombudsmanach z 11 czerwca 1954 r.<sup>39</sup>, wielokrotnie potem nowelizowana<sup>40</sup>. Aktualnie działanie ombudsmena w Królestwie Danii jest unormowane w ustawie nr 473 o ombudsmanie z 12 czerwca 1996 r., zmienionej ustawą nr 556 z 24 czerwca 2005 r., a następnie – ustawą nr 502 z 12 czerwca 2009 r., ustawą nr 568 z 18 czerwca 2012 r. oraz ustawą nr 349 z 22 czerwca 2013 r.

Zgodnie z art. 1 tej ustawy po każdym wyborze Folketing dokonuje elekcji ombudsmena parlamentarnego; wybór taki przeprowadzany jest ponadto w przypadku

<sup>35</sup> F. Mendel, *The Role of Parliament...*, s. 54–56; M. Grzybowski, *Folketing – parlament Królestwa...*, s. 19.

<sup>36</sup> Por. *Lov nr 322 on statsrevisorerne* z 26 czerwca 1975 r.; ustawa zmieniona nowelizacjami z 1 czerwca 1991 r. oraz z 12 czerwca 1996 r.

<sup>37</sup> Uprawnienia te gwarantuje kontrolerom finansowym Folketingu § 47 pkt 2 konstytucji z 1953 r. Nakazuje on uregulować w ustawie liczbę kontrolerów oraz ich powinności.

<sup>38</sup> M. Grzybowski, *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Warszawa 2010, s. 130–131. Por. też: F. Stacey, *Ombudsmen Compared*, Oxford 1978, s. 7–8.

<sup>39</sup> W ten sposób duński ombudsman stał się trzecim kolejnym ombudsmanem w Skandynawii, potraktowanym jako organ konstytucyjny (po ombudsmanie szwedzkim – od 1809 r. – i fińskim – od 1919 r.).

<sup>40</sup> Najistotniejsza była nowelizacja ustawy o ombudsmanie dokonana 9 czerwca 1971 r.

powstania wakatu na urządzie ombudsmana. Ta sama osoba nie może sprawować wspomnianej funkcji dłużej niż przez 10 lat. Dotychczasowy piastun funkcji ombudsmana pozostaje na stanowisku do czasu dokonania wyboru jego następcy przez Folketing. Wybór ten winien nastąpić nie później niż sześć miesięcy od dnia wyborów do Folketingu bądź powstania wakatu na stanowisku ombudsmana.

Kandydatury opiniuje i rekomenduje komisja ds. prawnych Folketingu. Komisja ta ponadto wskazuje osobę, która przejmie czasowo pełnienie obowiązków ombudsmana w przypadku śmierci wybranego przez Folketing piastuna tego urzędu (do momentu wyboru przez Folketing nowego ombudsmana).

Ombudsman nie może sprawować mandatu deputowanego, członka rady gminy (miasta) bądź rady regionu. Kandydaci na ten urząd winni posiadać wykształcenie prawnicze.

Kontrola sprawowana przez ombudsmana rozciąga się na wszystkie instytucje administracji publicznej. Zgodnie z art. 7 pkt 1 ustawy o ombudsmanie obejmuje także wszelkie instytucje, w których przebywają osoby pozbawione wolności osobistej (również instytucje prywatne tego rodzaju), a także wszelkie instytucje (w tym prywatne) będące miejscem pobytu dzieci. Kontrola ombudsmana nie rozciąga się na działania sądów<sup>41</sup>. Jego kompetencje kontrolne obejmują natomiast funkcjonowanie duńskiego luterńskiego Kościoła Narodowego, z wyjątkiem spraw wchodzących bezpośrednio w zakres doktryny wiary.

Związki ombudsmana z Folketingiem cechuje pewna specyfika. Parlament powołuje (wybiera) ombudsmana, a czas dokonywania tego wyboru jest skorelowany z wyborem Folketingu nowej kadencji. Ponadto Folketing ustala ogólne zasady działania ombudsmana<sup>42</sup>. Ombudsman ma obowiązek przedkładać parlamentowi roczne raporty ze swej działalności.

Przypadki naruszania praw jednostki lub grupy osób ombudsman powinien notyfikować organom, które ustanowiły naruszany przepis prawa, tj. Folketingowi, rządowi (odpowiedniemu ministrowi), radzie gminy bądź radzie regionu. Również występujące naruszenia aktów prawnych, stwierdzone przez ombudsmana w toku wykonywania obowiązków jego urzędu, winny być przedmiotem notyfikacji (sygnalizacji) kierowanych – odpowiednio – do Folketingu, właściwego ministra bądź właściwej rady: regionu bądź gminy. Ombudsmanowi przypisana została więc funkcja monitorowania stanu przestrzegania prawa oraz sygnalizowania występujących naruszeń organom prawodawczym, w tym Folketingowi. W zakresie oceny stanu prawa i jego naruszeń ombudsman ma ustawowo gwarantowaną niezależność ocen.

Osoby, które doznały naruszenia ich praw, mogą przekazać pisemną skargę adresowaną do ombudsmana. Muszą przy tym wskazać swoje dane personalne oraz zachować termin 12 miesięcy od daty naruszenia praw (w szczególnych okolicznościach ombudsman jest władny go wydłużyć<sup>43</sup>). Skarga skierowana przeciw organom

---

<sup>41</sup> Art. 7 pkt 3 ustawy o ombudsmanie.

<sup>42</sup> Art. 10 zd. 2 ustawy o ombudsmanie.

<sup>43</sup> Art. 13 pkt 4 ustawy o ombudsmanie.

administracji publicznej nie może być skutecznie złożona do czasu, w którym organy te nie podejmą końcowej decyzji w danej sprawie<sup>44</sup>. W przypadkach pozbawienia wolności inaczej niż na podstawie orzeczenia (nakazu) sądowego ombudsman przedkłada sprawę organowi nadzoru powołanemu przez Folketing zgodnie z § 71 konstytucji. Organ ten może korzystać z pomocy ombudsmana w przypadku rozpatrywania zarzutów w opisaney tu sytuacji. Ombudsman samodzielnie ocenia zasadność zarzutów dotyczących konkretnego przypadku naruszenia prawa. Brak dostatecznego uzasadnienia powoduje zamknięcie postępowania bez przedkładania stwierdzenia o naruszeniu prawa organowi odpowiadającemu za tego rodzaju naruszenia.

Ombudsman może prowadzić dochodzenie w sprawie potencjalnych naruszeń prawa z inicjatywy własnej<sup>45</sup>. Ma prawo wizytowania (inspekcji) urzędów, instytucji (także wojskowych) i miejsc pobytu osób z ograniczoną wolnością (w tym zakładów karnych, aresztów, szpitali psychiatrycznych, domów poprawczych dla dzieci i młodzieży).

## 5.6. ZASADY DZIAŁANIA FOLKETINGU

Zgodnie z § 32 pkt 1 konstytucji Królestwa Danii deputowani są wybierani na czteroletnią kadencję. Król (królowa) może jednak (w praktyce: na wniosek rządu przedłożony przez premiera) zarządzić przedterminowe wybory po uprzednim rozwiązaniu Folketingu. Oznacza to, co do zasady, wygaśnięcie pełnomocnictw dotychczasowego składu parlamentu. Wyjątek od zasady stanowi sytuacja, w której monarcha rozwiąże parlament po mianowaniu nowego rządu, ale przed przedstawieniem przez tak powołanego premiera programu rządu wraz z wnioskiem o uchwalenie wotum zaufania przez Folketing.

W praktyce parlamentarnej Danii, z powodu znacznego rozbicia partyjnego i relatywnie częstego korzystania z formuły rządów mniejszościowych, z inicjatywą wcześniejszego zakończenia kadencji i zarządzenia wyborów przedterminowych występuje z reguły premier rządu napotykającego w parlamencie na przeszkody w przeprowadzeniu istotnych inicjatyw ustawodawczych lub politycznych<sup>46</sup>.

Każdy nowo wybrany Folketing winien zebrać się na pierwsze posiedzenie w konstytucyjnym terminie: najpóźniej w 12 dniu roboczym po wyborach, do godziny 12. Król (królowa) może zadecydować o wcześniejszym zwołaniu pierwszego po wyborach posiedzenia Folketingu.

Pierwszą czynnością nowo wybranego parlamentu jest weryfikacja poprawności uzyskania i – w konsekwencji – ważności mandatów deputowanych<sup>47</sup>. Po dokonaniu

<sup>44</sup> Art. 14 ustawy o ombudsmanie.

<sup>45</sup> Por. art. 17 pkt 1 ustawy o ombudsmanie.

<sup>46</sup> M. Grzybowski, *Rząd i administracja rządowa w monarchiach skandynawskich...*, s. 117.

<sup>47</sup> M. Grzybowski, *Folketing – parlament Królestwa...*, s. 22.



tej weryfikacji, z przemożnym udziałem komisji ds. weryfikacji mandatów (*Utvalget til Valgs prøvelse*), Folketing konstituuje się, wybierając organy: przewodniczącego i czterech (z reguły) zastępców przewodniczącego, a następnie powołuje komisje stałe (*utvalgene*).

Duńskie prawo parlamentarne ukształtowało pojęcie „roku parlamentarnego” (*folketingsåret*). Rok ten trwa od pierwszego wtorku października do dnia poprzedzającego pierwszy wtorek października roku następnego. „Rok parlamentarny” w ujęciu duńskim to okres gotowości parlamentu do odbywania posiedzeń plenarnych oraz prowadzenia prac komisji. Zasadą jest – w myśl regulaminu izby – że w pierwszym dniu nowego „roku parlamentarnego” (tj. w pierwszy wtorek października) Folketing winien zainaugurować odbywanie nowej sesji.

Konstytucja duńska w § 38 determinuje porządek obrad pierwszego posiedzenia Folketingu w danym „roku parlamentarnym”. Obliguje ona premiera do złożenia na tym właśnie posiedzeniu sprawozdania przedstawiającego aktualny stan państwa oraz zamierzeń rządu co do jego przyszłej działalności. Z mocy § 38 pkt 2 ustawy zasadniczej sprawozdanie premiera stanowi przedmiot generalnej debaty parlamentarnej.

Posiedzenia Folketingu winny – co do zasady – odbywać się w Kopenhadze, stolicy Królestwa i siedzibie króla (królowej) oraz rządu (Rady Państwowej). W warunkach nadzwyczajnych konstytucja dopuszcza odbycie posiedzenia parlamentu poza stolicą państwa.

Poszczególne posiedzenia w trakcie „roku parlamentarnego” zwołuje przewodniczący. Konstytucja nakłada na niego obowiązek zwołania posiedzenia parlamentu na pisemny wniosek co najmniej dwóch piątych ogólnej liczby deputowanych, a także na wniosek premiera. W obu przypadkach wnioskodawcy winni w swym wniosku określić przedmiot obrad<sup>48</sup>.

Prawo zabierania głosu na posiedzeniach oraz zgłaszania w formie pisemnej projektów ustaw i innych aktów Folketingu ma każdy deputowany. Nadto prawo takie przysługuje monarsze (królowej lub królowi); w imieniu króla prawo to *de facto* realizują premier i ministrowie – członkowie rządu.

Konstytucja gwarantuje prawo do uczestnictwa w debacie ministrom; oni sami oceniają potrzebę udziału w obradach oraz zabrania głosu<sup>49</sup>. Konstytucja dopuszcza możliwość łączenia funkcji ministra-członka rządu z mandatem deputowanego do Folketingu (nie odbiega przeto od standardu stosowanego w „klasycznych” systemach parlamentarnych). Zasadą duńskiej praktyki parlamentarnej jest natomiast niepowoływanie ministrów w skład Prezydium Folketingu, komisji, delegacji do Rady Nordyckiej oraz innych (stałych lub tymczasowych) organów parlamentu<sup>50</sup>.

Co do zasady, posiedzenia Folketingu są jawne i otwarte dla publiczności. Rozstrzyga o tym unormowanie § 49 zd. 1 konstytucji. Jednocześnie konstytucja posta-

<sup>48</sup> Por. § 41 pkt 3 konstytucji Królestwa Danii z 1953 r.

<sup>49</sup> Por. § 40 konstytucji Królestwa Danii z 1953 r. Przepis konstytucji nakłada przy tym na ministrów obowiązek respektowania regulaminu Folketingu.

<sup>50</sup> M. Grzybowski, *Folketing – parlament Królestwa...*, s. 23.

nawia, że na wniosek przewodniczącego lub wskazanej w regulaminie liczby deputowanych bądź na wniosek ministra może być zarządzone usunięcie z sali obrad „osób postronnych”. Kwestię, czy posiedzenie ma być jawne, czy zamknięte dla „osób postronnych”, rozstrzyga Folketing w głosowaniu, bez przeprowadzania debaty.

Unormowanie § 50 konstytucji wymaga, by przy uchwalaniu ustaw lub podejmowaniu uchwał przez Folketing w posiedzeniu izby uczestniczyła i brała udział w głosowaniu więcej niż połowa ogólnej liczby (179) deputowanych. Każdy deputowany – za aprobatą izby – może wnioskować o poddanie debacie parlamentarnej każdej „sprawy publicznej”; może nadto żądać zajęcia stanowiska przez właściwego ministra.

Regulamin Folketingu zna kilka sposobów oddawania głosu przez deputowanych. Regułą stanowi głosowanie elektroniczne; dopuszczalne jest głosowanie „przez powstanie” oraz głosowanie imienne. Każdy deputowany może wnioskować o przeprowadzenie tajnego głosowania<sup>51</sup>.

## 5.7. TRYB STANOWIENIA USTAW PRZEZ FOLKETING – ZAGADNIENIA PROCEDURALNE

Z postanowień konstytucji Królestwa Danii z 1953 r.<sup>52</sup> wynika konieczność zastosowania formy ustawy do uregulowania 15 wskazanych przez ustrojodawcę zagadnień. Katalog zagadnień objętych wymogiem regulacji ustawowej obejmuje:

- 1) wolności i prawa jednostki,
- 2) status prawny organizacji społecznych i wspólnot samorządowych,
- 3) status Kościoła Narodowego oraz innych związków wyznaniowych,
- 4) tryb egzekwowania odpowiedzialności politycznej członków rządu oraz odpowiedzialności prawnej funkcjonariuszy państwowych,
- 5) zasady działania sądów oraz Najwyższego Trybunału Królestwa (Rigsretten),
- 6) zasady działania kontrolerów finansowych (*statsrevisorer*),
- 7) przekazanie kompetencji organów Królestwa Danii organom/organizacjom międzynarodowym (uchwalenie ustaw w tym zakresie wymaga aprobaty przez kwalifikowaną większość pięciu szóstych składu Folketingu bądź aprobaty przez zwykłą większość w Folketingu oraz w referendum ogólnokrajowym),
- 8) naturalizacja cudzoziemców oraz określenie warunków nabywania przez nich nieruchomości na terytorium Królestwa Danii<sup>53</sup>,

<sup>51</sup> Tamże, s. 24.

<sup>52</sup> Wymóg regulacji ustawowej wynika z postanowień §§ 10, 13, 20, 26–27, 32 pkt 5, 42–44, 46, 62, 63 pkt 2, 65 pkt 2, 66, 69, 71–74, 75 pkt 2, 78 pkt 5, 82 i 86 konstytucji z 5 czerwca 1953 r.

<sup>53</sup> Unormowanie to utraciło pełne zastosowanie w odniesieniu do obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, którzy korzystają z przywilejów przyjętych w bezpośrednio stosowanych aktach prawa unijnego.

- 9) wyłączenie z nieruchomości i ograniczenia w korzystaniu z prawa własności na nieruchomościach,
- 10) status prawny funkcjonariuszy (urzędników) państwowych,
- 11) budżet państwa, prowizorium budżetowe, pożyczki państwowe, system monetarny (pieniężny) państwa,
- 12) tzw. lista cywilna królowej (króla), tj. apanaże i majątek monarchy i członków jego rodziny,
- 13) podatki i opłaty publiczne,
- 14) tryb przeprowadzania referendum,
- 15) zasady reprezentacji Wysp Owczych oraz Grenlandii w Folketingu i innych organach Królestwa Danii.

W opracowaniach odnoszących się do funkcjonowania Folketingu wyróżnia się przeważnie cztery stadia (etapy) postępowania w procesie stanowienia ustawy:

- a) inicjatywą ustawodawczą,
- b) rozpatrzenie projektu ustawy przez Folketing według konstytucyjnego wymogu trzech czytań, z uwzględnieniem prac komisji pomiędzy poszczególnymi czytaniem,
- c) ewentualne referendum ustawodawcze (przeprowadzone na żądanie co najmniej jednej trzeciej ogólnej liczby deputowanych),
- d) udzielenie ustawie sankcji królewskiej (*stadfaestalse*) i jej ogłoszenie.

**Prawo inicjatywy ustawodawczej** przysługuje królowi (królowej) oraz każdemu deputowanemu. W kwestiach odnoszących się do ustawy budżetowej, prowizorium budżetowego, ustaw o kredytach dodatkowych, pożyczek państwowych (rządowych) oraz systemu monetarnego inicjatywę ustawodawczą realizuje (zwyczajowo) rząd; deputowani natomiast – indywidualnie lub zespołowo – mogą zgłaszać uzupełnienia oraz poprawki do przedłożeń rządowych.

W praktyce parlamentarnej Danii przeważają ilościowo projekty rządowe. Projekty te są opracowywane pod auspicjami odpowiednich rzeczowo ministerstw bądź przez tworzone *ad hoc* z inicjatywy rządu (członków rządu) komisje, często przy konsultacjach ze strony zainteresowanych organizacji i środowisk.

Projekt rządowy może być przedłożony Folketingowi po jego ostatecznym zaaprobowaniu przez Radę Państwową (Statsrådet), tj. rząd obradujący w obecności monarchy (i pełnoletniego następcy tronu). Wniesienie projektu pod obrady Folketingu stanowi bowiem – formalnie rzecz ujmując – kompetencję monarchy.

Przy opracowywaniu projektów rządowych pomocy prawnej udziela Ministerstwo Sprawiedliwości, a w szczególności działające w tym ministerstwie (od 1958 r.) Biuro Prawne (*lovkontor*). Pewną specyfikę trybu ustawodawczego w Danii stanowi praktyka inicjowania przez grupy parlamentarne ugrupowań opozycyjnych specjalnych rezolucji Folketingu (*folketingsbeslutninger*), które wzywają rząd do przedłożenia rządowego projektu ustawy w określonej dziedzinie, bądź do powołania komisji mającej za zadanie przestudiowanie wskazanego w rezolucji problemu legislacyjnego.

W toku postępowania w Folketingu poszczególne projekty mogą być zgłaszane na piśmie lub inicjowane i przedstawiane w toku obrad w formie ustnej. Zwyczaj

parlamentarny nakazuje ustną prezentację (przez wnioskodawcę) projektów silnie uwikłanych w spory polityczne bądź też budzących istotne kontrowersje<sup>54</sup>.

W prawie parlamentarnym Danii obowiązuje zasada dyskontynuacji. Jej specyfika sprowadza się do okoliczności, że jednostką czasu pozostaje „rok parlamentarny”. Projekty ustaw i rezolucji, które nie zostały finalnie uchwalone do końca „roku parlamentarnego”, tracą swe znaczenie<sup>55</sup>.

Zgodnie z wymogiem konstytucji prace Folketingu nad ustawą obejmują trzy czytania oraz prace komisji. **Pierwsze czytanie projektu ustawy** odbywa się najwcześniej dwa dni po udostępnieniu projektu deputowanym (z reguły tydzień–dwa tygodnie od tego momentu). Obejmuje ono przedstawienie założeń i uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę (ministra lub deputowanego) oraz debatę nad wspomnianymi założeniami, bez zgłaszania uwag szczegółowych oraz poprawek. Czytanie to zamyka głosowanie nad dalszymi losami projektu. Folketing może, w szczególności, skierować projekt wprost do drugiego czytania (przy braku kontrowersji), skierować projekt do komisji lub odrzucić go w całości<sup>56</sup>.

**Etap prac komisyjnych** stanowi typowe stadium prac parlamentarnych nad projektami ustaw. W toku prac komisji minister (lub upoważniony przedstawiciel konkretnego ministerstwa) uczestniczą w pracach komisji; to samo dotyczy deputowanego-wnioskodawcy (lub przedstawiciela grupy deputowanych, którzy wystąpili z inicjatywą ustawodawczą). Podczas obrad komisji deputowani mogą wprowadzać do projektu poprawki, wnioskodawcy natomiast – autopoprawki. Prace komisji mają charakter merytoryczny i odbywają się z reguły bez udziału osób postronnych. Na zakończenie prac nad konkretnym projektem komisja przyjmuje sprawozdanie, w którym zamieszcza swe uwagi (opinie) oraz rekomendacje dotyczące projektu. Na żądanie mniejszości w sprawozdaniu uwidocznione są również stanowisko i sugestie mniejszości.

**Drugie czytanie projektu ustawy** odbywa się nie wcześniej niż dwa dni po otrzymaniu przez deputowanych sprawozdania komisji. Obejmuje ono wystąpienia przedstawicieli poszczególnych frakcji (grup partyjnych) wyrażające stanowisko wobec projektu, wystąpienie zainteresowanego ministra (lub przedstawiciela ministerstwa) zawierające ustosunkowanie się do sprawozdania komisji, a także zgłaszanie autopoprawek wnioskodawców i poprawek deputowanych<sup>57</sup>.

Warto podkreślić, że debata plenarna odbywana w ramach drugiego czytania ma zasadnicze znaczenie dla merytorycznego ujęcia rozpatrywanej ustawy. Głosowanie dotyczy najpierw poszczególnych poprawek, następnie zaś projektu z przyjętymi przez Folketing poprawkami. Przy wielości poprawek (autopoprawek) Folketing

<sup>54</sup> K.E. Miller, *Government and Politics in Denmark*, Boston 1968, s. 133–135; L. Nordskor-Nielsen, *Lovgivningsproceduren* (w:) W.E. v. Eyben (ed.), *Juridisk Grundlog*, København 1962.

<sup>55</sup> Zgodnie z unormowaniem § 41 pkt 4 konstytucji z 1953 r. „w przypadku nowych wyborów bądź zakończenia roku obrad projekty ustaw i wnioski, które nie zostały w sposób ostateczny uchwalone, uznaje się za wygasłe”.

<sup>56</sup> M. Grzybowski, *Folketing – parlament Królestwa ...*, s. 27.

<sup>57</sup> *Folketingsutvalgenes arbejdsfor*, Folketingsekreatariat, København 2014.

zwykł kierować projekt – po odbyciu drugiego czytania – ponownie do komisji<sup>58</sup>. W sytuacji, gdy poprawki są nieliczne i łatwe do wprowadzenia, uwzględnia się je już w toku drugiego czytania; umożliwia to skierowanie projektu do trzeciego czytania wprost po drugim czytaniu. W przypadkach, gdy projekt kierowany był (ponownie) do komisji, składa ona – z reguły w formie ustnego wystąpienia sprawozdawcy – raport ze swych prac z uzasadnieniem dokonanych zmian redakcyjnych w tekście projektu.

**Trzecie czytanie projektu ustawy** odbywa się najwcześniej dwa dni po doręczeniu deputowanym projektu przyjętego w drugim czytaniu lub sprawozdania komisji (w przypadku ponownego skierowania projektu do komisji). Regulamin Folketingu (i utarta praktyka parlamentarna) dopuszcza zgłaszanie w toku trzeciego czytania dalszych poprawek oraz uzupełnień projektu. Na żądanie co najmniej dwóch trzecich ogólnej liczby deputowanych przeprowadzenie trzeciego czytania może ulec odroczeniu do 12 dni po zakończeniu drugiego czytania (odroczeniu takiemu nie mogą być poddane ustawy budżetowe oraz uznane przez Folketing za pilne). Trzecie czytanie z reguły nie prowadzi do zdezawuowania projektu; może być ono natomiast stadium otwartym na dalsze (końcowe) uzupełnienia i korekty rozpatrywanego projektu.

**Głosowanie końcowe nad projektem** (w formie elektronicznej, przez powstanie lub jako głosowanie imienne) zdeterminowane jest, co do zasady, stanowiskiem poszczególnych partii (grup parlamentarnych) wobec projektu oraz wprowadzeniem (lub brakiem wprowadzenia) partyjnej dyscypliny głosowania<sup>59</sup>.

Interesującym i do pewnego stopnia oryginalnym rozwiązaniem duńskim w zakresie procesu ustawodawczego jest konstytucyjnie gwarantowana<sup>60</sup> (a służąca przede wszystkim dążeniom mniejszości parlamentarnej) możliwość odwołania się do **referendum ustawodawczego** w celu przesądzenia o losach projektu ustawy.

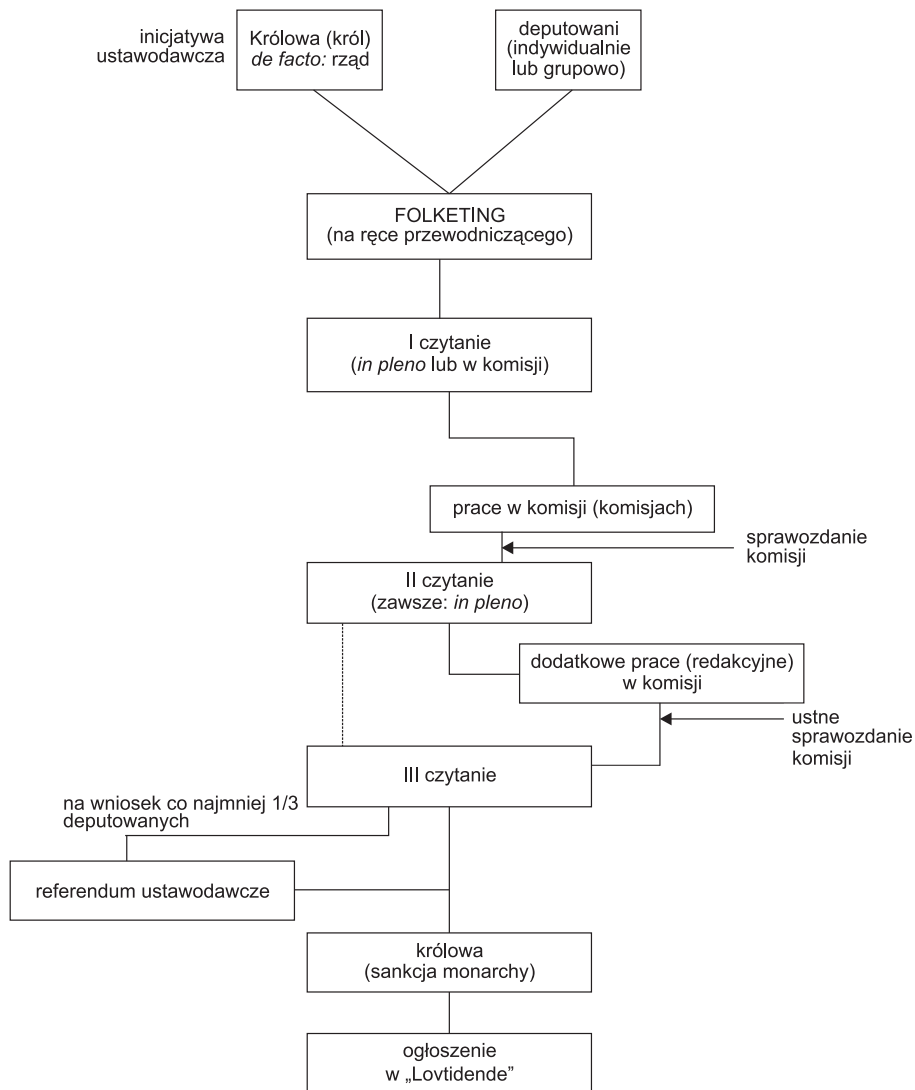
Z żądaniem przeprowadzenia referendum ustawodawczego może wystąpić co najmniej jedna trzecia ogólnej liczby deputowanych. W takiej sytuacji Folketing w ciągu pięciu dni od głosowania „w trzecim czytaniu” może podjąć uchwałę o wycofaniu ustawy. Jeśli jednak uchwała taka nie zostanie podjęta, przewodniczący Folketingu powiadamia premiera, który ma obowiązek opublikować projekt ustawy wraz z zapowiedzią przeprowadzenia referendum. Referendum jest przeprowadzane w ściśle określonych ramach czasowych: nie wcześniej niż 12 dni i nie później niż 18 dni roboczych od dnia opublikowania projektu danej ustawy.

---

<sup>58</sup> Prace komisyjne po drugim czytaniu koncentrują się przeważnie na kwestiach werbalno-redakcyjnych; mają one na celu zapewnienie semantycznej jednoznaczności oraz koherencji projektu ustawy.

<sup>59</sup> M. Grzybowski, *Współczesny parlamentaryzm skandynawski...*, s.110.

<sup>60</sup> Por. § 42 pkt 1 ustawy zasadniczej z 5 czerwca 1953 r.



Schemat 1. Postępowanie ustawodawcze w Folketingu

Źródło danych: M. Grzybowski, *Folketing – parlament Królestwa Danii*, Warszawa 1993, s. 29.

Duńska ustawa zasadnicza z 1953 r. precyzyjnie reguluje kwestię postrzegania rezultatów referendum. Gdy w głosowaniu wzięło udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania, z których większość wypowiedziała się przeciw projektowi, ustawa zasadnicza każe uznać projekt za odrzucony<sup>61</sup>.

<sup>61</sup> Z zastosowania możliwości decydowania o losach ustawy w trybie referendum konstytucja wyłącza ustawy finansowe, podatkowe, o wywłaszczeniach, naturalizacji oraz o statusie urzędników (funkcjonariuszy) państwa.

**Sankcja królewska (*stadsfæstelse*)** polega na potwierdzeniu ustawy podpisem monarchy. Winna być udzielona w terminie do 30 dni od ostatecznego przegłosowania (przyjęcia) ustawy w Folketingu lub w trybie referendum.

Po udzieleniu sankcji ustawie królowa (król) nakazuje ogłosić ustawę w oficjalnym (urzędowym) organie publikacyjnym „Lovtidende”. Aktualnie teksty ustaw są nadto udostępniane w formie elektronicznej (pod adresem: lovtidende.de).

## 5.8. POSTĘPOWANIA SZCZEGÓLNE W FOLKETINGU: STANOWIENIE BUDŻETU, ZMIANY W KONSTYTUCJI

Niezależnie od typowego trybu ustawodawczego duński Folketing sięga również po specjalnie ukształtowane procedury stanowienia aktów o charakterze normatywnym, cechujących się specyfiką swej treści, czasokresu obowiązywania bądź – w przypadku zmian (nowelizacji) w konstytucji – szczególnej (nadrzędnej) mocy prawnej.

Procedura stanowienia budżetu, dla którego konstytucja ustanawia wymóg formy ustawy<sup>62</sup>, w znacznym zakresie został zdeterminowany treścią odpowiednich unormowań zamieszczonych w konstytucji. Tym samym ustrojodawca duński dał wyraz swemu przekonaniu o istotnym znaczeniu budżetu i procesu stanowienia o budżecie dla funkcjonowania państwa (a także dla relacji w układzie parlament–rząd).

Ustawa zasadnicza zobowiązuje rząd do przedstawienia Folketingowi projektu ustawy budżetowej nie później niż (co najmniej) cztery miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego<sup>63</sup>. Intencją ustrojodawcy jest zapewnienie Folketingowi i jego komisjom odpowiedniego czasu na rozpatrzenie przedłożeń budżetowych. Duński rok budżetowy tradycyjnie nie pokrywa się z rokiem kalendarzowym<sup>64</sup>. Rozpoczyna się 1 kwietnia i trwa do 31 marca następnego roku kalendarzowego. Tym samym rząd winien przedłożyć Folketingowi projekt budżetu najpóźniej do 30 listopada każdego roku.

Ustawa zasadnicza reguluje również sytuację, w której prace nad budżetem nie zostaną ukończone przed początkiem roku budżetowego. Zobowiązuje Folketing do ustanowienia **ustawy o prowizorium budżetowym** (zaś rząd – choć pośrednio – do przedłożenia parlamentowi projektu ustawy o prowizorium)<sup>65</sup>. Terminowe ustanowienie ustawy budżetowej bądź ustawy o prowizorium ma wyraźny związek z historycznie uwarunkowanym wymogiem konstytucji, określonym w § 46, że do czasu uchwalenia ustawy budżetowej (ustawy o prowizorium budżetowym) nie mogły być pobierane podatki stanowiące dochody budżetu ani też dokonywane wydatki.

<sup>62</sup> § 45 pkt 1 i 2 jednoznacznie odnoszą się do „projektu ustawy budżetowej”.

<sup>63</sup> § 45 pkt 1 konstytucji z 1953 r.

<sup>64</sup> Regulacja ta ma funkcjonalny związek z wymiarem czasowym „roku parlamentarnego”, który rozpoczyna się w pierwszy wtorek października.

<sup>65</sup> Por. § 45 pkt 2 konstytucji z 1953 r.

W przeszłości, w dobie rywalizacji między monarchami o predykcjach absolutystycznych a parlamentem, chodziło najwyraźniej o ograniczenie dyskrecjonalności działań króla (królowej) zarówno w zakresie ściągania podatków nakładanych na poddanych-obywateli, jak i w dysponowaniu zgromadzonymi środkami finansowymi. Aspekt rywalizacji pozostaje współcześnie doświadczeniem historii. Ustąpił on przekonaniu, że formuła rządu demokratycznego w połączeniu z zasadą rządów parlamentarnych ewokuje przyjęcie zasady, że o obciążeniach finansowych obywateli i wydatkowaniu środków pochodzących z podatków i ciężarów publicznych powinni rozstrzygać w formie ustawy (aktu powszechnie obowiązującego) wybieralni przedstawiciele narodu.

Legalizacji wydatków nieprzewidzianych w budżecie (ustawie o prowizorium budżetowym) służy w Danii instytucja **ustaw o kredytach uzupełniających** (*tillægsbevillingsloven*). Również w tym zakresie organem dokonującym legalizacji dodatkowych wydatków pozostaje parlament (wnioskodawcą – rząd), a stosowana procedura prac – łącznie z obowiązkową opinią komisji ds. finansów Folketingu – zachowuje cechy postępowania właściwego dla stanowienia ustawy o budżecie.

Duńska ustawa zasadnicza (*Grundloven* z 5 czerwca 1953 r.) unormowała również procedurę możliwych zmian (nowelizacji) swych postanowień (przepisów). Ustawa zasadnicza przesądza, że zmiany w unormowaniach konstytucji może wprowadzać sam Folketing, z ewentualnym odwołaniem się do decyzji ogółu uprawnionych obywateli, podejmowanej w głosowaniu powszechnym (referendum konstytucyjnym)<sup>66</sup>.

Przy dokonywaniu zmian w konstytucji stosuje się typowe dla państw skandynawskich założenie, że akceptacja zmian konstytucyjnych wymaga trwalszego niż w przypadku stanowienia ustaw zwykłych poparcia parlamentarnego, które winno zostać „zweryfikowane” przez obywateli w wyborach powszechnych bezpośrednio poprzedzających finalną decyzję Folketingu o nowelizacji (uzupełnieniu) konstytucji.

Wspomnianemu tu założeniu służy specjalna procedura nowelizacji konstytucji, uregulowana w § 88 ustawy zasadniczej. Procedura ta oparta jest na założeniu, że pomiędzy wstępną a końcową aprobatą Folketingu dla zmian w konstytucji muszą być przeprowadzone wybory parlamentarne (z domniemaniem, że głosujący kształtować w nich będą swe preferencje pod kątem stosunku ubiegających się o mandat do proponowanych zmian konstytucyjnych).

Paragraf 88 konstytucji stanowi zatem, że „jeśli Folketing uchwalił projekt ustawy wprowadzającej nowe unormowania konstytucyjne, a Rząd zamierza nadać dalszy bieg sprawie<sup>67</sup>, zarządza się wybory nowego Folketingu”. Następne stadia postępowania zostały uzależnione od wyniku głosowania nad zmianami konstytucyjnymi w nowo wybranym parlamencie. Jeśli ten przyjmie projekt zmian bez poprawek, to w ciągu sześciu miesięcy od podjęcia uchwały projekt zmian będzie przedłożony

<sup>66</sup> § 88 konstytucji Królestwa Danii z 5 czerwca 1953 r.

<sup>67</sup> Sformułowanie § 88 ustawy zasadniczej dotyczące „nadania biegu sprawie” przez rząd Królestwa Danii jest znaczeniowo dość kontrowersyjne. W szczególności wątpliwa wydaje się interpretacja dopuszczająca „nienadanie biegu sprawie”, a więc zahamowanie prac.



obywatelom do przyjęcia lub odrzucenia<sup>68</sup> w drodze głosowania powszechnego (referendum konstytucyjnego). *A contrario*, brak jednoznacznej aprobaty dla projektu zmian w nowo wybranym Folketingu oznacza zaprzestanie działań służących dokonaniu nowelizacji konstytucji (warto jednak podkreślić, że chodzi o przyjęcie przez Folketing nowej kadencji projektu zmian bez poprawek, nie zaś o jednogłośnie w głosowaniu). Pośrednio w przyjętych rozwiązaniach można się dopatrzeć motywu ochrony stabilności uregulowań konstytucyjnych w ich systemowym ujęciu, a tym samym ochrony jej unormowań przed zmianami incydentalnymi, „punktowymi” (mogącymi zburzyć systemową spójność unormowań), aprobowanymi tylko przez jeden skład Folketingu.

Ustawa zasadnicza określa też warunki progowe skuteczności duńskiego referendum konstytucyjnego. Wymaga dla jego skuteczności, by za uchwalonym (dwukrotnie) przez Folketing projektem zmian w konstytucji wypowiedziała się „większość osób uczestniczących w głosowaniu, stanowiąca co najmniej 40% ogółu uprawnionych do głosowania”. Brak spełnienia tych wymogów oznacza nieprzyjęcie projektu zmian. Projekt zmian, zaaprobowany w referendum wskazaną tu większością głosów, kierowany jest na ręce królowej (króla) w celu uzyskania sankcji królewskiej. Paragraf 88 ustawy zasadniczej nie zawiera regulacji odnoszącej się do skutków odmowy udzielenia takiej sankcji. Jakkolwiek, z formalnego punktu widzenia, sytuacji takiej nie da się wykluczyć, to w aktualnych realiach polityczno-ustrojowych Danii graniczy ona z nieprawdopodobieństwem. Ustawa zmieniająca konstytucję, po uzyskaniu sankcji królewskiej, podlega oficjalnemu ogłoszeniu w „*Lovtidende*” i po ogłoszeniu staje się integralną częścią obowiązującej ustawy zasadniczej<sup>69</sup>.

## 5.9. APARAT POMOCNICZY FOLKETINGU

Wykonywanie przez Folketing jego konstytucyjnych funkcji: ustrojodawczej, ustawodawczej, stanowienia o budżecie i finansach państwa oraz kontrolnej wymaga wspomagania przez fachowy i odpowiednio zorganizowany aparat pomocniczy. Podstawowa rola w tym względzie przypada Administracji Folketingu – Folketingets Administration.

Administracja Folketingu zatrudnia łącznie ok. 440 pracowników, z których część (prawnicy, sekretarze komisji, doradcy) spełnia funkcje pomocy merytorycznej, część (personel urzędniczy i biurowy oraz pracownicy Biblioteki Folketingu) – funk-

<sup>68</sup> Werbalizacja tego segmentu przepisu § 88 ustawy zasadniczej mieści sugestię, by opcje poddane pod głosowanie w referendum konstytucyjnym sprowadzały możliwość wyrażenia preferencji do głosowania „za” projektem ustawy zmieniającej lub „przeciw” niemu.

<sup>69</sup> Por. § 88 *in fine* konstytucji Królestwa Danii. Por. również: J. Robert, *Danemark. Le constitution du 5 iuni 1953*, „*Revue du droit public et le science politique*” 1954, no 60.

cje obsługi biurowej i informacyjnej, część (informatycy, kierowcy, personel do prac porządkowych) – funkcje usługowo-techniczne.

Na czele Administracji Folketingu stoi Sekretarz Generalny Folketingu. W wykonywaniu funkcji kierowniczych wspomaga go dwóch zastępców. Sekretarzowi Generalnemu podlega 17 dyrektorów poszczególnych biur oraz służb składających się na Administrację Folketingu<sup>70</sup>.

Administracja podzielona jest na dwa segmenty kierowane – odpowiednio – przez zastępców Sekretarza Generalnego Folketingu. Segment pierwszy to Sekretariat Folketingu. Segment drugi to Departament Służb i Administracji Folketingu.

Sekretariat Folketingu został podzielony na pięć komórek organizacyjnych: Biuro Prawne, Sekretariat Komisji Folketingu, Sekretariat ds. Współpracy Międzynarodowej, Bibliotekę Folketingu oraz Biuro ds. Sprawozdań z Obrad. Departament ds. Służb i Administracji dzieli się z kolei na komórki ds. służb technicznych, informatyzacji, komunikacji, bezpieczeństwa, finansów, utrzymania porządku budynków i pomieszczeń.

Folketing zajmuje obszerne, południowe skrzydło Pałacu Christiansborg (325 pokoi) w centrum Kopenhagi. Dysponuje dużą i dobrze zaopatrzoną biblioteką, własnym systemem informatycznym oraz drukarnią wydawnictw parlamentarnych, ulokowaną w podziemiach Christiansborgu.

Pałac Christiansborg jest ponadto siedzibą innych ważnych urzędów Królestwa Danii: północne skrzydło mieści oficjalne pomieszczenia recepcyjne królowej; na drugiej kondygnacji (ponad pomieszczeniami recepcyjnymi monarchy) mieści się Biuro Premiera; Christiansborg to również siedziba duńskiego Sądu Najwyższego.

---

<sup>70</sup> [www.thedanishparlament.dk](http://www.thedanishparlament.dk) (dostęp: 15.06.2016).

## ROZDZIAŁ 6

# POZYCJA USTROJOWA I KOMPETENCJE MONARCHY

### 6.1. DUŃSKIE TRADYCJE MONARCHICZNE

Królestwo Danii (*Kongeriget Danmark*) jest – analogicznie jak Norwegia i Szwecja – konstytucyjną i dziedziczną monarchią parlamentarną. Pozycja ustrojowa królowej (króla) Danii nie różni się znacząco od statusu monarchów w dwóch wskazanych powyżej monarchiach skandynawskich<sup>1</sup>. Królowa (król) Danii pozostaje więc realnie poza powinnościami sprawowania bieżącego zarządzania państwem, przy faktycznym scedowaniu tej funkcji i jej atrybutów na rząd (ministrów) i podległą mu administrację rządową<sup>2</sup>.

Dania jest monarchią o ponadtysiącletniej tradycji. Kolejno na duńskim tronie zasiadały cztery dynastie: Skjöldungów (ok. 936–1047), Estridsenów (1047–1448), Oldenburgów (1448–1863) i kontynuująca współcześnie swe panowanie dynastia sondenbursko-glückburska (od 1863 r.).

Topografię (w czasie) panowania poszczególnych dynastii oraz monarchów (królów i królowych) Danii obrazuje tabela 6.

Już w okresie absolutyzmu królewskiego (XVII–XVIII w.) duńscy królowie z dynastii oldenburskiej (skupiający władzę prawodawczą i wykonawczą oraz wpływ na sądownictwo) wyręczali się w funkcjach rządzenia mianowanymi urzędnikami królestwa. W bezpośrednich kontaktach z monarchą pozostawał zwłaszcza kanclerz, a w czasach konfliktów zbrojnych dodatkowo sekretarz ds. wojennych.

---

<sup>1</sup> M. Mickiewicz, *Dania*, Warszawa 1977, s. 65–66.

<sup>2</sup> M. Grzybowski, *Rząd i administracja rządowa w monarchiach skandynawskich (Dania – Norwegia – Szwecja)*, Kraków 2001, s. 11–13.

Tabela 6. Dynastia i królowie (królowe) Danii

Dynastia Skjoldungów		1103–1104	bezkrolowie	1332–1340	Bezkrolowie	1588–1648	Christian IV
do ok. 936	Gorm Stary	1104–1134	Niels	1340–1375	Waldemar IV Odnowiciel (Atterdag)	1648–1670	Fryderyk III
ok. 936–986	Harald Sinozęby	1134–1137	Eryk II, przejsiowio wspótre-genci: Magnus szwedz. i Harald	1375–1387	Olaf (V)	1699–1730	Fryderyk IV
ok. 986–1014	Swen Widlobrody						Christian V
ok. 1014–1018	Harald II			1387–1412	Małgorzata	1730–1746	Christian VI
ok. 1018–1035	Kanut (Knud) II Wielki	1137–1146	Eryk III	1397–1439	Eryk Pomorski (1397–1412 – współrządca Małgorzaty)	1746–1766	Fryderyk V
		1147–1157	Swen III				Christian VII
1035–1042	Hardekanut	1157–1182	Waldemar I Wielki			1808–1839	Fryderyk VI
1042–1047	panowanie norweskie (Magnus)	1182–1202	Kanut VI (Knud)	1440–1448	Krzysztof III	1839–1848	Christian VIII
		1202–1241	Waldemar II				Fryderyk VII
		1241–1250	Eryk IV				
Dynastia Estridsenów		1250–1252	Abel	Dynastia oldenburska			
1047–1076	Swen II	1252–1259	Krzysztof I	1448–1481	Christian I	Linia sonderbursko-glücksburska	
1076–1080	Harald III	1259–1286	Eryk V	1481–1513	Jan		
1080–1086	Kanut IV Święty	1286–1319	Eryk VI	1513–1523	Christian II	1863–1906	Christian IX
1086–1095	Olaf I	1320–1326	Krzysztof II	1523–1533	Fryderyk I	1906–1912	Fryderyk VIII
1095–1103	Eryk I	1326–1329	Waldemar III	1533–1534	bezkrolowie	1912–1947	Christian X
		1329–1332	Krzysztof II (po raz drugi)	1534–1559	Christian III	1947–1972	Fryderyk IX
				1559–1588	Fryderyk II	od 1972	Małgorzata II

Źródło: M. Grzybowski, *Królestwo Danii. Zarys systemu ustrojowego*, Kielce 1996, s. 33.

Niejednokrotnie współpracownicy króla stanowili grono przedstawicieli różnych, nawet konkurencyjnych koterii arystokratycznych. Król musiał więc nierzadko poszukiwać kompromisu pomiędzy nimi, a nawet wygrywać jedną grupę przeciw drugiej. Częstą praktyką królów duńskich tego okresu było też awansowanie na wysokie stanowiska państwowe wybijających się przedstawicieli uboższej szlachty lub mieszczaństwa oraz zamieszkałych w Danii cudzoziemców (najczęściej o niemieckim rodowodzie)<sup>3</sup>.

Z biegiem lat ukształtował się w Danii system kolegiów zajmujących się poszczególnymi działami administracji królewskiej. Na czele działów stali radcy – ministrowie<sup>4</sup>. Grono to zbierało się pod przewodnictwem monarchy, a w czasie jego nieobecności – pierwszego ministra (*statsminister*). Dobór składu tego gremium, które z czasem przyjęło nazwę Rady Państwowej (*Statsrådet*), pozostawał w gestii monarchy.

W 1848 r. król Fryderyk VII (ostatni monarcha z dynastii oldenburskiej) – pozostając pod wpływem wydarzeń Wiosny Ludów – zdecydował się na utworzenie (obok już funkcjonujących stanowych zgromadzeń prowincjonalnych) ogólnopaństwowego przedstawicielstwa politycznego. Decyzja ta doprowadziła do zerwania z formalnym monopolem władzy monarszej<sup>5</sup>. Pod wpływem demonstracji w Kopenhadze Fryderyk VII zdymisjonował mianowanych przez siebie dyskrejonally członków Rady Państwowej i zastąpił ich przedstawicielami dominujących w zgromadzeniu konserwatystów oraz liberałów, cieszących się ponadto oddolnym zaufaniem opinii publicznej.

Pierwsza duńska ustawa zasadnicza, uchwalona przez zgromadzenie królestwa (Rigsdag) 25 maja 1840 r.<sup>6</sup>, wprowadziła w Danii system dziedzicznej monarchii parlamentarnej. Król pozostawał głową państwa i piastunem najwyższej władzy wykonawczej (władza ustawodawcza znalazła się w gestii dwuizbowego Rigsdagu). Trzej ministrowie, mianowani przez króla i tworzący wraz z nim Radę Państwową, mieli od tej pory ponosić polityczną odpowiedzialność przed Rigsdagiem; dalsi czterej ministrowie działający w skali całego królestwa (wraz z księstwami Szlezwik i Holsztyn) odpowiadali podwójnie (dwutorowo) – przed Rigsdagiem i przed królem<sup>7</sup>.

W 1866 r. uchwałami obu izb Rigsdagu i za aprobatą króla (Christiana IX) ustanowione zostało Poprawione prawo zasadnicze państwa duńskiego z dnia 5 czerwca 1849 r.

Regulacja ta nadała Królestwu Danii ustrój parlamentarnej monarchii ograniczonej. Król, nieodpowiadający politycznie (przed parlamentem), zachował kome-

<sup>3</sup> W. Czaplinski, *Dzieje Danii nowożytnej*, Warszawa 1982, s. 112.

<sup>4</sup> *Danmarks historie*, Bd. 4, København 1942, s. 33–34.

<sup>5</sup> *Politikens Danmarks historie*, t. XI, København 1965, s. 228.

<sup>6</sup> Za projektem konstytucji opowiedziało się 119 członków Rigsdagu, 4 głosowało przeciw. Konstytucja została ogłoszona 5 czerwca 1849 r. Por. *Politikens Danmarks historie*, t. XI, København 1965, s. 288.

<sup>7</sup> Dalsi dwaj ministrowie, odpowiadający za sprawy księstw Szlezwik i Holsztyn, ponosili odpowiedzialność tylko przed królem.

tencję zwoływania i rozwiązywania Rigsdagu, a także sankcjonowania ustaw. Swą władzę wykonawczą (której piastunem konstytucyjnie pozostał) realizował poprzez Radę Państwową (Statsrådet). Król w szczególności zwoływał posiedzenia Rady i jej przewodniczył, mianował i odwoływał przewodniczącego *pro tempore* (tj. pierwszego ministra – *den første minister*) oraz pozostałych członków Rady. Premier i ministrowie odpowiadali dwutorowo – przed królem i przed Rigsdagiem<sup>8</sup>.

Do wprowadzenia pełnej formuły rządu parlamentarnego, tj. ponoszącego odpowiedzialność polityczną tylko przed parlamentem (i uzależnionego politycznie od zaufania większości parlamentarnej) doszło w Danii w latach 90. XIX w. Ta istotna ustrojowo zmiana nastąpiła pod naciskiem większości w Rigsdagu, gdzie dwa najsilniej reprezentowane stronnictwa parlamentarne (konserwatyści i liberalna Venstre) zawarli stosowne porozumienie. Król Christian IX próbował się oprzeć naciskowi, powołując kilka rządów o charakterze urzędniczym (złożonych z zależnych od siebie funkcjonariuszy państwowych). Dopiero w 1901 r. partia Venstre zdobyła 76 mandatów w 114-osobowej izbie pierwszej (Folketingu) i wymogła utworzenie rządu dostosowanego składem do profilu większości w pierwszej izbie parlamentu.

W 1909 r. doszło ponadto do precedensowego postawienia przed Trybunałem Królestwa (Rigsretten) byłego premiera oraz ministra spraw wewnętrznych za brak nadzoru nad wydatkowaniem funduszy państwa. Jakkolwiek premier został uniewinniony, a minister skazany na karę grzywny, precedens ten otworzył drogę do objęcia członków rządu – obok odpowiedzialności politycznej – także odpowiedzialnością prawną przed organem władzy sądowej (nie zaś tylko przed monarchą). Pośrednio oznaczało to dalsze ograniczenie władztwa królów Danii.

Wybuch I wojny światowej odsunął w czasie wprowadzenie w życie kolejnej („drugiej”) „konstytucji czerwcowej” (*juni-grundloven*), uchwalonej przez Riksdag i sankcjonowanej przez króla Christiana X 5 czerwca 1915 r. Wiosną 1920 r. doszło do kryzysu w relacjach między Christianem X i wspierającymi go kręgami wojsko-nacjonalistycznymi a parlamentem i większością ugrupowań parlamentarnych. Bezpośrednim powodem kryzysu i burzliwych wystąpień antymonarchistycznych było zdymisjonowanie przez monarchę – bez udziału parlamentu – rządu premiera Zahlego (zdominowanego przez ugrupowanie Det radikale Venstre). Pojawiły się nawet żądania odejścia od monarchii i zastąpienia jej republiką<sup>9</sup>.

Pod naciskiem demonstrantów i opinii publicznej król został zmuszony do zdymisjonowania powołanego przez siebie urzędniczego rządu Carla Juliusa O. Liebe i powołania „rządu fachowców” (pod przewodnictwem Michaela Petersena Friisa). Zarządził też wybory do parlamentu. W nowo wybranym parlamencie zawiązała się większościowa koalicja na czele z liberalną Venstre. Wymogła ona na królu powołanie nowego rządu (Nielsa Neegarda), którego profil został dostosowany do większości parlamentarnej.

<sup>8</sup> M. Grzybowski, *Rząd i administracja rządowa...*, s. 10.

<sup>9</sup> W historii Danii przesilenie to, przypadające na okres Świąt Wielkanocnych, określane jest mianem „kryzysu wielkanocnego” (*Paaskekrisen*). Por. szerzej T. Kaarsted, *Paaskekrisen 1920–1923*, Århus 1973, s. 11 i n.

Okres międzywojenny przyniósł utrwalenie formuły rządu parlamentarnego oraz wzmocnienie parlamentarnej pozycji partii socjaldemokratycznej. Jej przywódca Thorvald Stauning przejął na wiele lat funkcję premiera rządu. Okres okupacji niemieckiej i godna postawa Christiana X wobec władz okupacyjnych przysporzyła uznania monarchii (która stała się punktem odniesienia także w niestabilnych politycznie pierwszych latach powojennych)<sup>10</sup>.

W 1947 r., po trwającym 35 lat panowaniu, zmarł cieszący się sympatią społeczeństwa Christian X. Tron objął jego syn Fryderyk IX ożeniony ze szwedzką księżniczką Ingrid Bernadotte. Fryderyk IX panował do swej śmierci w 1972 r. Podczas panowania tego władcy powstał problem dynastyczny, król bowiem nie dochował się męskiego potomka; miał natomiast trzy córki: Małgorzatę (ur. 1940) – obecną królową Danii, Benedyktę (ur. 1944) oraz Annę Marię (ur. 1946), żonę byłego króla Grecji Konstantyna II. Dotychczasowe przepisy o sukcesji tronu duńskiego nie przewidywały następstwa tronu dla kobiet; w tej sytuacji część środowisk związanych z organami władzy lansowała ideę uczynienia następcą tronu brata króla, księcia Knuda. Formalna decyzja w tej kwestii nie zapadła; w 1972 r. – po niespodziewanej śmierci Fryderyka IX – zmieniono przepisy o sukcesji, co pozwoliło na objęcie tronu przez najstarszą z córek zmarłego króla, Małgorzatę II (panującą do chwili obecnej). Królowa Małgorzata, jedna z bardziej wykształconych współczesnych monarchiń (studiowała archeologię, politologię i ekonomię), zamężna od 1967 r. z francuskim dyplomatą Henrim de Monpezatem, ma dwóch synów: Fryderyka (ur. 1968) będącego następcą tronu oraz Joachima (ur. 1969)<sup>11</sup>.

## 6.2. POZYCJA USTROJOWA I UPRAWNIENIA KRÓLOWEJ (KRÓLA) DANII

Przyjęcie w praktyce formuły rządów parlamentarnych, następczo utrwalonej w unormowaniach konstytucyjnych, w tym: przez ustawę zasadniczą z 5 czerwca 1953 r., sprawia że utworzenie rządu, jego skład i profil polityczny oraz prowadzona przez rząd polityka, wreszcie trwałość (stabilność) rządu uzależnione są od układu sił politycznych w parlamencie, od 1953 r. – jednoizbowym<sup>12</sup>. Rola królowej (króla) w procesie formowania rządu w przeważającym zakresie ma wymiar czysto formalny; polega *de facto* na nadaniu formy urzędowej powołaniu premiera oraz członków rządu.

<sup>10</sup> B. Piotrowski, *Skandynawia powojenna. W cieniu państwa opiekuńczego 1944–1975*, Poznań 2015, s. 63–68, 73.

<sup>11</sup> M. Witkowska, J. Hald, *Dania*, Warszawa 2005, s. 45.

<sup>12</sup> Szerzej: E. Damgaard, *The Parliamentary Basis of Danish Governments*, „Scandinavian Political Studies” 1969, vol. 4.

Ustawa zasadnicza z 5 czerwca 1953 r. zachowuje niektóre sformułowania, z których wynikają uprawnienia królowej. Należy w tym zakresie wskazać, przede wszystkim, na przepis § 12, zgodnie z którym „w granicach określonych w konstytucji król (królowa) posiada władzę we wszystkich sprawach Królestwa i sprawuje tę władzę za pośrednictwem ministrów”. Przyjęta formuła – z jednej strony – sankcjonuje władztwo monarchy (monarchini), z drugiej – ustanawia zasadę posługiwania się przez królową (króla) pośrednictwem ministrów (rządu) w realnym sprawowaniu funkcji władczych.

Zgodnie z § 13 duńskiej ustawy zasadniczej królowa (król) w swych działaniach pozostaje poza zakresem politycznej (i prawnej) odpowiedzialności. Za realizację władzy wykonawczej odpowiadają ministrowie. Ich odpowiedzialność została określona w ustawie (a więc w akcie ustanowionym przez parlament).

Konstytucja wyposaża królową (króla) w prawo mianowania i odwoływania premiera oraz pozostałych ministrów<sup>13</sup>. W praktyce jest to uprawnienie o charakterze formalnym; decyzje w sprawie przewodnictwa w rządzie i podziału tek ministerialnych zapadają bowiem podczas uzgodnień międzypartyjnych w nawiązaniu do układu sił partyjnych w Folketingu.

Równie formalny charakter ma współcześnie dyspozycja ujęta w zd. 2 § 14, zgodnie z którą monarcha „decyduje o liczbie ministrów i o podziale obowiązków pomiędzy nich”. Znaczenie praktyczne zachował natomiast wymóg opatrzenia aktów ustawowych i innych aktów pochodzących od monarchy kontrasygnatą „jednego lub kilku ministrów” (zależnie od zakresu przedmiotowego aktu). Wymóg ten odpowiada klasycznej koncepcji kontrasygnaty ministerialnej, której następstwem prawnym jest przejście przez ministra (ministrów) odpowiedzialności za akt kontrasygnowany.

Konstytucja podkreśla (w § 15) znaczenie politycznej odpowiedzialności członków rządu przed Folketingiem. Uchwalenie wotum nieufności przez parlament oznacza utratę stanowiska ministra. Brak natomiast aktualnie – inaczej niż w przeszłości – podstaw do egzekwowania odpowiedzialności ministrów (członków rządu) przed monarchą.

Nieco inaczej rysują się uprawnienia monarchy w sferze pociągania ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej „za nienależyte sprawowanie urzędu”. Przesłanka tej odpowiedzialności została ujęta dość ogólnie i mieści niewątpliwie elementy ocenne. Okoliczność, że sprawy o „nienależyte sprawowanie urzędu” przez ministrów, wniesione przez monarchę lub przez Folketing, rozpatruje Najwyższy Trybunał Królestwa, nakazuje domniemywać, że ustrojodawca duński miał na względzie odpowiedzialność za prawną wadliwość wykonywania powinności ministra.

Konstytucja wyposaża królową (króla) w prawo inicjowania ustaw i innych aktów stanowionych przez Folketing. Przy braku odmiennej regulacji należy przyjąć, że wykonując inicjatywę ustawodawczą, monarcha realizuje swą kompetencję „za pośrednictwem ministrów” (tj. zgodnie z dyspozycją § 12 *in fine* ustawy zasadniczej). W stosunku do ustaw uchwalonych przez Folketing królowej (królowi) przysługuje

<sup>13</sup> Por. § 14 zd. 1 konstytucji Królestwa Danii z 1953 r.



prawo sankcji oraz uprawnienie do zarządzenia ogłoszenia ustawy. Brak określenia następstw odmowy sankcji można interpretować jako milczące założenie ustrojodawcy konstytucyjnego (potwierdzone obserwacją współczesnej praktyki), że monarcha nie korzysta z możliwości odmowy udzielenia sankcji królewskiej. Występuje w tym zakresie rodzaj konstytucyjnego *desuetudo* (permanentnego zaniechania).

W sposób dość specyficzny ustawa zasadnicza z 5 czerwca 1953 r. definiuje uprawnienia monarchy w sferze stosunków międzynarodowych. Z jednej strony bowiem stanowi o możliwości działania króla (za pośrednictwem właściwego ministra) w imieniu królestwa<sup>14</sup>, z drugiej opatruje wiele działań króla (rządu) w tym zakresie wymogiem zgody Folketingu. Dotyczy on zmian terytorialnych królestwa, zaciągania zobowiązań angażujących działania ustawodawcze, a także innych działań „o większym znaczeniu”<sup>15</sup>. Wedle dyspozycji zawartej w § 19 pkt 1 zd. 2 król (*de facto* rząd) „nie może [...] bez zgody Folketingu wypowiedzieć umowy międzynarodowej, która została przyjęta za zgodą Folketingu”.

Król (działając za pośrednictwem rządu) nie może bez zgody parlamentu użyć siły wojskowej przeciw żadnemu z państw obcych. Sformułowanie to wskazuje na istotne ograniczenia dyskrecjonalności działań władzy wykonawczej skierowanych „na zewnątrz” państwa. Beneficjentem tych ograniczeń jest Folketing; z jego ramienia złożony z deputowanych Komitet Spraw Zagranicznych udziela rad królowi (rządowi) „przed podjęciem każdej decyzji o poważniejszym znaczeniu dla polityki zagranicznej”<sup>16</sup>.

Król (a wraz z nim – po uzyskaniu pełnoletniości – następcą tronu) przewodniczy posiedzeniom Rady Państwowej (tj. rządu obradującego pod przewodnictwem monarchy)<sup>17</sup>. Rada Państwowa jest władna rozpatrywać wszystkie projekty ustaw, a nadto – inne ważne przedsięwzięcia rządowe.

Duński ustrojodawca konstytucyjny wykazuje jednocześnie pewną elastyczność, gdy chodzi o udział monarchy w przewodniczeniu pracom kolegium ministrów. Zgodnie bowiem z § 18 król (królowa) może powierzyć rozpatrzenie każdej sprawy należącej do zakresu właściwości Rady Państwowej Radzie Ministrów, tj. kolegium ministrów obradujących pod przewodnictwem premiera. Z posiedzenia Rady Ministrów każdorazowo sporządzany jest protokół. Monarcha ma konstytucyjne prawo do podjęcia decyzji, czy akceptuje ustalenia Rady Ministrów, czy też wnioskuje o przedłożenie sprawy pod obrady Rady Państwowej<sup>18</sup>.

Królowej (królowi) Danii konstytucja przypisuje wiele uprawnień charakteryzowanych – na ogół – jako kompetencje „głowy państwa”. Zaliczają się do nich

<sup>14</sup> Por. § 19 pkt 1 zd. 1 *ab initio* konstytucji z 1953 r.

<sup>15</sup> Por. § 19 pkt 1 zd. 1 *in fine* konstytucji Królestwa Danii.

<sup>16</sup> Szerzej: B. Sundelius, *Foreign Policies in Northern Europe*, Boulder, CO 1982, s. 21 i n.

<sup>17</sup> M. Grzybowski, *Rząd i administracja rządowa...*, s. 80–81.

<sup>18</sup> Por. § 18 *in fine* konstytucji Królestwa Danii. Por. N. André, *Government and Politics in Nordic Countries*, Stockholm–Göteborg–Uppsala 1964, s. 76.

w szczególności prawo łaski oraz udzielanie amnestii<sup>19</sup>. Ministrów skazanych przez Najwyższy Trybunał Królestwa (Rigsretten) monarcha może ułaskawić jedynie za zgodą Folketingu. Do króla (królowej) należy też mianowanie określonych w ustawie funkcjonariuszy państwowych (mogą nimi zostać jedynie obywatele Danii).

W aktualnym stanie prawnym monarcha – co do zasady (poza prawem inicjatywy ustawodawczej realizowanym za pośrednictwem ministrów oraz prawem sankcjonowania ustaw uchwalonych przez Folketing) – nie dysponuje uprawnieniami prawodawczymi. Od reguły tej jednak § 23 konstytucji wprowadza wyjątek – w sytuacjach „nagłej potrzeby” i o ile „Folketing nie jest w stanie się zebrać”. W takich uwarunkowaniach monarcha może ustanowić przepisy prawne (zgodne z konstytucją). Bezzwłocznie po zebraniu się Folketingu przepisy te podlegają obowiązkowemu przedłożeniu parlamentowi, który może je aprobować bądź odmówić im aprobaty<sup>20</sup>; ta ostatnia okoliczność prowadzi do utraty mocy obowiązywania przez przepisy wydane „w zastępstwie Folketingu”.

Instytucja monarchii jest powszechnie aprobowana przez społeczeństwo duńskie. Przyczynia się do tego kilka czynników. Należy do nich wola kontynuowania ponadtysiącletnich tradycji monarchicznych, stabilizująca rola samej instytucji (wprowadzającej element trwałości w warunkach rozproszenia partyjnego i sporej zmienności preferencji wyborczych), „nieinwazyjny” styl wykonywania funkcji monarszych przez piastunów tej funkcji w ostatnim stuleciu oraz osobisty prestiż i autorytet kolejnych monarchów, w tym – panującej Małgorzaty II.

---

<sup>19</sup> Uprawnienia te stanowią reminiscencję okresu, kiedy w gestii monarchy pozostawała realna władza „wymierzania sprawiedliwości”.

<sup>20</sup> Por. § 23 *in fine* konstytucji Królestwa Danii z 1953 r.

## ROZDZIAŁ 7

# RZĄD I ADMINISTRACJA RZĄDOWA

### 7.1. EWOLUCJA POZYCJI USTROJOWEJ RZĄDU (RADY PAŃSTWOWEJ) W KRÓLESTWIE DANII

Rozległe i wewnętrznie zróżnicowane uprawnienia władców Królestwa Danii, rozciągające się od prawodawstwa, poprzez funkcję „rządzenia– zarządzania”, po sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (w sprawach najwyższej rangi) od wieków zmuszały duńskich monarchów do korzystania z pomocy, a nawet wyręczania się gronem podległych urzędników o określonym statusie i zakresie odpowiedzialności.

W szczególności monarcha korzystał z pomocy kanclerza kierującego królewską kancelarią i odpowiadającego za kontakty zewnętrzne, zarówno w kraju, jak i za granicą. Bezpośredni pomocnicy i doradcy królów rekrutowani byli z różnych środowisk społecznych. Część z nich reprezentowała bogate rody arystokratyczne, nierzadko rywalizujące o wpływy na dworze królewskim<sup>1</sup>. Relatywnie często, w porównaniu z większością państw kontynentalnych Europy, królowie duńscy rekrutowali swych doradców i pomocników, pełniących wysokie urzędy, spośród wybijających się przedstawicieli średniej i drobnej szlachty, a nawet mieszczaństwa. Znaczną grupę wysokich urzędników Królestwa Danii stanowili osiedleni w tym Królestwie cudzoziemcy, zwłaszcza Niemcy, co wiązało się z prawami dynastycznymi królów duńskich do pogranicznych księstw (zwłaszcza Szlezwiku i Holsztyna), zamieszkanymi zarówno przez Duńczyków, jak i Niemców, a nadto – z częstymi powiązaniem rodzinnymi panującej dynastii z niemieckimi rodami książęcymi.

Od końca XVII w. następowała specjalizacja bezpośrednich współpracowników monarchy; z reguły ponosili oni odpowiedzialność za bieżące zarządzanie określonym kompleksem spraw i instytucji. Doszło tym samym do przedmiotowego wyodrębnienia kilku działów administracji i przypisania określonym, wysokim urzędnikom królewskim odpowiedzialności za zawiadywanie konkretnym, tak wyodrębnionym działem<sup>2</sup>. W przypadkach małoletniości lub nieobecności monarchy coraz częściej

---

<sup>1</sup> W. Czaplński, *Dzieje Danii nowożytnej*, Warszawa 1982, s. 112–113.

<sup>2</sup> *Schultz Danmarks historie*, t. IV, København 1941, s. 32–35.

faktyczne kierowanie państwem znajdowało się w gestii kolegium funkcjonariuszy, którym podlegały poszczególne działy królewskiej administracji.

Wydarzenia okresu Wiosny Ludów i obawa monarchy Fryderyka VII przed buntem społecznym przyniosły zmianę sposobu rekrutowania grona ministrów – doradców i pomocników władcy. Dyskrecjonalne nominacje królewskie, uwarunkowane preferencjami osobistymi monarchów oraz układami wpływów na dworze królewskim, ustąpiły miejsca powoływaniu na wskazane urzędy polityków popieranym przez ugrupowania (stronnictwa) polityczne, reprezentowane w zgromadzeniu parlamentarnym – Rigsdagu, a zwłaszcza w jego pierwszej (wybieralnej) izbie, tj. Folketingu.

System uzależnienia grona ministrów królewskich od zaufania większości w izbie pierwszej parlamentu utrwaliła ustawa zasadnicza z 1849 r. Problemem było natomiast uformowanie tej większości (największą grupę tworzyli wówczas deputowani związani z Towarzystwem Przyjaciół Chłopów, obok nich funkcjonowali liberałowie – przeważnie z mieszczańskim rodowodem; w skład Folketingu wchodził nadto konserwatyści związani ze środowiskiem ziemiańskim, a nawet arystokratycznym). Królowie wykorzystywali trudności z uformowaniem większości; pełne wprowadzenie tej zasady w życie doznało ograniczeń i opóźnień spowodowanych wybuchem I wojny światowej i nadzwyczajnymi przedsięwzięciami, których celem było utrzymanie Danii poza jej zasięgiem. Utworzony na czas wojny gabinet „zgody narodowej” został uzupełniony o tzw. kontrol-ministrów (w randze „ministrów bez teki”), reprezentujących w składzie rządu trzy najsilniejsze duńskie ugrupowania polityczne (liberałów, konserwatyistów oraz socjaldemokratów<sup>3</sup>).

Kontrol-ministrowie mieli status specjalny; mogli oni zgłosić skuteczny sprzeciw (rodzaj wewnątrzrządowego weta) wobec zamierzeń rządu i powstrzymać jego działanie do czasu pełnego przedstawienia obiekcji danego ugrupowania. Instytucja kontrol-ministrów przetrwała do 1918 r.; po ustąpieniu dwóch z nich (Jensa Christiana Christensena i Christiana Tottbolta) poniechano powołania ich następców (a sama instytucja „zmarła śmiercią naturalną” wobec perspektywy ustania uwarunkowań wojennych).

Wykorzystując powojenne zamieszanie, król usiłował wzmocnić swój wpływ na ministrów, tworząc gabinety z lojalnych wobec siebie urzędników. W wyniku demonstracji podczas „przesilenia wielkanocnego” (*Paaskekrisen*) w 1920 r. zmuszony był jednak do zaprzestania podejmowanych prób i powrotu do formuły rządu zaufania większości parlamentarnej.

Charakterystyczną cechą pozycji ustrojowej ministrów w okresie po wejściu w życie ustawy zasadniczej z 1849 r. była ich dwutorowa (podwójna) odpowiedzialność merytoryczna (polityczna): z jednej strony przed monarchą, a z drugiej przed większością w pierwszej izbie Rigsdagu, tj. Folketingu<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Socjaldemokratów w charakterze kontrol-ministra reprezentował Thorvald Stauning, przywódca ugrupowania i późniejszy wieloletni premier.

<sup>4</sup> *Politikens Danmarks historie*, t. XI, København 1965, s. 289–290.

Zmiana ustawy zasadniczej przeprowadzona w 1866 r. utrwaliła zasadę podwójnej odpowiedzialności ministrów. Stabilizacji uległa też praktyka odbywania regularnych posiedzeń Rady Państwowej, tj. ministrów pod przewodnictwem monarchy (i z udziałem pełnoletniego następcy tronu). Wobec trudności z uformowaniem większości parlamentarnej poszczególne monarchowie uciekali się do praktyki powoływania rządów urzędniczych (tworzonych na podstawie kryterium zaufania ze strony panującego, nie zaś parlamentu), co pośrednio sprzyjało oddziaływaniu króla na politykę rządu i działania poszczególnych ministrów.

„Parlamentaryzacji” profilu i odpowiedzialności członków rządu sprzyjała nowa ustawa zasadnicza Królestwa Danii, sankcjonowana przez monarchę 5 czerwca 1915 r.

## 7.2. TWORZENIE RZĄDU I POZYCJA POLITYCZNO- -USTROJOWA CZŁONKÓW RZĄDU W ŚWIETLE USTAWY ZASADNICZEJ Z 5 CZERWCA 1953 ROKU

Prace nad zmianą konstytucji, podjęte pod koniec lat 30. XX w., przyniosły (w 1938 r.) opracowanie (przez komisję konstytucyjną) i poddanie pod debatę projektu nowej ustawy zasadniczej. Projekt zakładający zastąpienie izby drugiej parlamentu – Landstingu – nowym, w pełni wybieralnym (choć pośrednio) Rigstingiem mimo oporu liberałów został przyjęty przez obie izby parlamentu i poddany w maju 1939 r. pod referendum<sup>5</sup>. W głosowaniu zabrakło jednak wymaganej frekwencji; zamiast wymaganego minimum 45% w głosowaniu wzięło udział 44,5% uprawnionych (z których 91,9% poparło projekt).

Wydarzenia II wojny światowej oraz trudności powojenne odsunęły prace nad nową ustawą zasadniczą do początków lat 50. W 1951 r. rząd duński przedłożył założenia nowej konstytucji w celu odbycia debaty i prowadzenia dalszych prac nad ustawą zasadniczą. Wybrany (1950 r.) Folketing przyjął propozycję 23 marca 1953 r.; 28 marca aprobował je także Landsting.

Zgodnie ze skandynawską formułą stanowienia nowej konstytucji Fryderyk IX zarządził nowe wybory parlamentarne (21 kwietnia 1953 r. do Folketingu; 28 kwietnia – do Landstingu). Ich rezultaty polityczne były zbliżone do wyników z 1950 r. Nowy parlament postanowił o poddaniu nowej ustawy zasadniczej pod referendum, które odbyło się 28 maja 1953 r. przy frekwencji 58% uprawnionych do głosowania<sup>6</sup>. Nowa ustawa zasadnicza, przyjęta wyraźną większością 78,8% głosujących (ale głosowało tylko 45,8% uprawnionych), obowiązuje do dziś; ona też stanowi aktualną podstawę prawną funkcjonowania rządu Królestwa Danii.

<sup>5</sup> G. Szelągowska, *Dania*, Warszawa 2010, s. 185.

<sup>6</sup> Tamże, s. 251.

Zgodnie z § 14 konstytucji rząd składa się z premiera (*statsminister*) i ministrów (*ministerer*). Premier i ministrowie są (z formalnego punktu widzenia) nominowani przez królową (króla). Faktycznie ich powołanie stanowi rezultat uzgodnień i układu sił pomiędzy ugrupowaniami politycznymi (partyjnymi) reprezentowanymi w Folketingu. Praktyka ustrojowa Danii nie ukształtowała jednolitej (zwyczajowej) drogi postępowania w zakresie konsultacji międzypartyjnych poprzedzających uformowanie rządu<sup>7</sup>.

Można jedynie domniemywać, że nieco inaczej proces ten przebiega w odniesieniu do rządu koalicyjnego kilku ugrupowań, gdzie istotnym wyznacznikiem jest poszukiwanie kompromisu niezbędnego do zawarcia koalicji, a także взгляд na dążenie do uzyskania przez rząd koalicyjny jak najszerzego poparcia w parlamencie, inaczej natomiast w przypadku dość częstej sytuacji tworzenia rządu mniejszościowego, zwłaszcza monopartyjnego. W ostatniej ze wskazanych tu sytuacji rozstrzyga kierownictwo partii formującej rząd mniejszościowy, zgodnie z wewnętrznym układem preferencji, mające jednak również na względzie konieczność budowania odcinkowych kompromisów w Folketingu przy ubieganiu się o parlamentarne poparcie inicjatyw rządowych (z tego punktu widzenia istotne stają się negocjacyjne umiejętności potencjalnych członków rządu). W wypadku rządów mniejszościowych znaczącą okolicznością jest też szansa niegenerowania skumulowanego sprzeciwu większości wobec zgłaszanych propozycji obsady składu rządu; rząd mniejszościowy musi być bowiem co najmniej „tolerowany” politycznie przez większość parlamentarną<sup>8</sup>.

Rozbicie polityczno-partyjne (uzyskiwanie reprezentacji parlamentarnej przez 7–11 partii) sprawia, że jako „rutynowe” przyjęto w Danii traktować sytuacje, w których uformowanie rządu opiera się na uzgodnieniu, że przeciw powstającemu rządowi nie zostanie wysunięta alternatywna propozycja partyjno-personalna, poparta przez bardziej liczebną grupę deputowanych<sup>9</sup>.

Podstawowe decyzje personalne zapadają więc w gremiach kierowniczych partii parlamentarnych tworzących rząd, przy uwzględnieniu sytuacji wewnątrzpartyjnej oraz warunków otoczenia (a także konkretnych okoliczności i zamierzeń rządu). Monarcha mógłby uzyskać realny (podmiotowy) wpływ na kompozycję rządu tylko w warunkach przedłużających się wątpliwości i braku uzgodnień politycznych oraz osobowych. Sytuacja taka wszakże w okresie po II wojnie światowej (a zwłaszcza współcześnie, na początku XXI stulecia) w Danii z reguły nie występuje. Uregulowania § 14 konstytucji, odnoszące się do wpływu monarchy na powoływanie premiera i pozostałych ministrów, decydowanie o ich liczbie, a także – o podziale obowiązków pomiędzy nich, mają zatem znaczenie formalne (nie zaś rzeczywiste), historyczne i symboliczne<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> M. Grzybowski, *Królestwo Danii. Zarys systemu ustrojowego*, Kielce 1996, s. 43.

<sup>8</sup> S. Berglund, U. Lindström, *The Scandinavian Party System*, Lund 1978, s. 145, 150, 157–158.

<sup>9</sup> E. Banggaard, *The Parliamentary Basis of Danish Governments*, „Scandinavian Political Studies” 1969, vol. 4, s. 147–150; M.N. Pedersen, *Party Distances in the Danish Folketing, 1945–1968*, „Scandinavian Political Studies” 1971, vol. 6, s. 88–106.

<sup>10</sup> A. Ross, *Forfatningsret*, København 1976, s. 71 i n.

Powierzenie (formalnie: przez monarchę) misji utworzenia nowego rządu ewokuje powinności ukształtowania programu rządu oraz sugestii co do składu osobowego ekipy rządowej. Program rządu podlega obowiązkowej prezentacji na forum Folketingu. Formułowanie tego programu jest znacznie łatwiejsze w przypadku rządów jednopartyjnych; stanowią one bowiem odzwierciedlenie (i kompilację) elementów programu wyborczego partii. Znacznie utrudnione staje się natomiast formułowanie programów rządów koalicyjnych; dochodzi tu bowiem do kojarzenia z sobą elementów zaczerpniętych z kilku różniących się programów poszczególnych partii koalicyjnych. Konstrukcja takiego programu wymaga uciążliwego negocjowania i znacznej delikatności. Różnice programowe pomiędzy koalicjantami dają o sobie znać nie tylko na etapie konstruowania programu tworzonego rządu, ale także w toku funkcjonowania koalicyjnego gabinetu. Są jedną z przesłanek ustępowania rządów i zarządzania wcześniejszych, przedterminowych wyborów<sup>11</sup>.

### 7.3. ZASADY FUNKCJONOWANIA RZĄDU KRÓLESTWA DANII. ODPOWIEDZIALNOŚĆ RZĄDU I JEGO CZŁONKÓW

Duńska ustawa zasadnicza z 5 czerwca 1953 r. daje podstawy do funkcjonowania rządu Królestwa Danii w dwóch zasadniczych formułach kolektywnego działania. Pierwszą z tych formuł jest funkcjonowanie rządu jako Rady Państwowej (*Statsrådet*), drugą – działanie w charakterze Rady Ministrów (*Minister-rådet*).

Rada Państwowa to rząd w pełnym składzie, obradujący pod przewodnictwem królowej (króla) i z udziałem następcy tronu, o ile jest pełnoletni<sup>12</sup>. Jedynie w sytuacjach, gdy: a) monarcha nie złożył uroczystego przyrzeczenia (przysięgi) na wierność konstytucji; b) nie osiągnął pełnoletności; c) choruje; d) jest nieobecny Rada Państwowa działa bez jego udziału. W takich sytuacjach obradom przewodniczy „pierwszy minister” (*den første minister*)<sup>13</sup>.

Duński ustrojodawca konstytucyjny ustanowił pewne bariery (natury prawnej) dotyczące emancypacji rządu spod nadzoru monarchy. W szczególności zadbał o to, by monarcha nie był izolowany od informacji dostępnych rządowi, a także od podejmowania przez rząd ważnych dla państwa decyzji i przedsięwzięć. Zgodnie z § 17 pkt 2 ustawy zasadniczej „wszystkie projekty ustaw oraz ważne przedsięwzięcia rządowe winny zostać przedyskutowane przez Radę Państwową”. Król może jednak (jest to

<sup>11</sup> Przykładem tego typu zmiany była dymisja koalicyjnego rządu liberałów i konserwatystów Poula Schlütera w styczniu 1993 r. i zastąpienie go mniejszościowym, jednopartyjnym (a więc bardziej spójnym) rządem socjaldemokratycznym premiera Poula Nyrupa Rasmussena. Por. *Denmark. Magic Moment*, „The Economist”, 23 stycznia 1993, s. 46–47.

<sup>12</sup> Taki skład wyznacza Radzie Państwowej konstytucja z 1953 r. w § 17 pkt 1.

<sup>13</sup> Por. § 18 ustawy zasadniczej z 5 czerwca 1953.

jego prerogatywa) zrezygnować ze zwołania posiedzenia Rady Państwowej i przekazać sprawę do rozpatrzenia na posiedzeniu Rady Ministrów.

Rada Ministrów jest drugą, obok Rady Państwowej, postacią kolektywnego działania duńskiego rządu. Konstytucja definiuje Radę Ministrów jako zgromadzenie wszystkich ministrów obradujące pod przewodnictwem premiera<sup>14</sup>. Ustawa zasadnicza determinuje pewne elementy trybu odbywania obrad Rady. W szczególności wprowadza wymóg prowadzenia protokołu obrad (co może mieć znaczenie dla egzekwowania odpowiedzialności członków rządu), a ponadto wymaga, by spory powstałe na posiedzeniach rozstrzygać w drodze głosowania (co pomaga w ustaleniu większości). Od monarchy zależy, czy udzieli on swej aprobaty decyzjom (inicjatywom) Rady Ministrów, czy też spowoduje, że sprawami rozpatrywanymi uprzednio przez Radę Państwową zajmie się następnie Rada Państwowa<sup>15</sup>.

Za akty i inne przedsięwzięcia rząd (kolegialnie) oraz jego poszczególni członkowie (indywidualnie) ponoszą odpowiedzialność parlamentarną (polityczną) przed Folketingiem. Oznacza to, że każdy segment działania rządu lub jego członków może się stać przedmiotem debaty oraz oceny dokonywanej na forum Folketingu. Następstwem tej oceny – gdy okaże się niekorzystna – może być krytyka na forum Folketingu, a nawet uchwalenie wotum nieufności wobec rządu przez parlamentarną większość. Skutkuje ono koniecznością złożenia przez rząd dymisji na ręce monarchy.

W praktyce ustrojowej Danii występuje zarówno solidarna (kolektywna), jak i indywidualna odpowiedzialność rządu i jego członków<sup>16</sup>. Uchwalenie wotum nieufności zobowiązuje rząd lub konkretnego ministra do podania się do dymisji. Ministrowie odpowiadają parlamentarnie za własne działania, ale także za akty monarchy (królowej lub króla) kontrasygnowane przez siebie.

Jeśli Folketing wyrazi wotum nieufności w stosunku do premiera, winien on złożyć dymisję, chyba że zostaną zarządzone nowe wybory<sup>17</sup>. W przypadku wyrażenia wobec rządu wotum nieufności lub w razie złożenia dymisji rządu (z własnej inicjatywy), winien on kontynuować swe działania do momentu powołania nowego. Ministrowie, którym uchwalono wotum nieufności, winni się zaś ograniczyć do wykonywania niezbędnych czynności zapewniających ciągłość urzędowania.

Konstytucja duńska, wyróżniając dwie formuły organizacyjne funkcjonowania rządu królestwa, wyraźnie dowartościowuje działania Rady Państwowej. Zgodnie bowiem z dyspozycją § 17 pkt 2 „wszystkie projekty ustaw i inne ważne przedsięwzięcia rządowe podlegają rozpatrzeniu przez Radę Państwową”.

Jakkolwiek przyjęcie dymisji rządu i zarządzenie nowych wyborów do Folketingu stanowi formalnie prerogatywę monarchy, to duński ustrojodawca konstytucyjny realistycznie (choć pośrednio) odnotował rzeczywistą rolę premiera ustępującego rządu. W § 32 pkt 3 ustawy zasadniczej zawarto bowiem dyspozycję, zgodnie z którą

<sup>14</sup> § 18 *in fine* konstytucji Królestwa Danii z 5 czerwca 1953 r.

<sup>15</sup> § 18 pkt 3 konstytucji z 5 czerwca 1953 r.

<sup>16</sup> § 15 pkt 1 ustawy zasadniczej z 5 czerwca 1953 r.

<sup>17</sup> § 15 pkt 2 ustawy zasadniczej z 5 czerwca 1953 r.



„premier może przyczynić się do zarządzania wyborów przed upływem kadencji, na jaką Folketing został wybrany”.

Za swe działania związane z wykonywaniem funkcji premiera lub ministra członkowie rządu Królestwa Danii ponoszą również odpowiedzialność prawną. Konsekwencje naruszenia prawa przez członków składu rządu określają przepisy prawa karnego materialnego. W szczególności w grę wchodzi przepisy odnoszące się do tzw. przestępstw urzędniczych. Rolę pomocniczą mogą spełnić pragmatyki dotyczące kadry urzędniczej królestwa.

Królowi (królowej) służy – równoległe z Folketingiem – prawo oskarżenia członka rządu o nienależyte sprawowanie urzędu. Sprawy z oskarżeń skierowanych przeciw ministrom rozpatruje Najwyższy Trybunał Królestwa<sup>18</sup>. Rozstrzygnięcia Trybunału są ferowane zgodnie z zasadami powszechnie obowiązującego prawa karnego: materialnego oraz procesowego. Królowi (królowej) – podobnie jak w przypadku skazań w powszechnym procesie karnym – służy uprawnienie do zastosowania prawa łaski. Jest ono jednak funkcjonalnie ograniczone; w przypadku orzekania kary przez Najwyższy Trybunał Królestwa na jej darowanie zgodę musi wyrazić Folketing<sup>19</sup>.

Struktura i skład rządu sytuuje Danię (kraj o ograniczonym potencjale terytorialnym i demograficznym) wśród państw o relatywnie skromnej liczbie ministrów i niezbyt rozbudowanej konstrukcji wewnętrznej. Przykładowo, konserwatywno-liberalny (a więc koalicyjny) gabinet Poula Schlütera, funkcjonujący do stycznia 1993 r., składał się z premiera oraz 18 ministrów<sup>20</sup>. Rząd mniejszościowy partii Venstre, kierowany przez premiera Larsa Løkke Rasmussena, funkcjonujący od 2015 r., składa się z premiera i 15 ministrów<sup>21</sup>.

Regułą jest też czytelna struktura wewnętrzna. Poza premierem (który często ponosi także odpowiedzialność za wybrane zakresy spraw, np. za stosunki z Wyspami Owczymi i Grenlandią czy też za politykę komunikacyjno-medialną rządu) z reguły nie tworzy się stanowisk „ministrów bez teki” (a więc bez powierzonego im kierownictwu działu administracji) ani też podwójnych stanowisk ministerialnych w wybranych resortach, co jest znane praktyce ustrojowej Szwecji oraz Finlandii<sup>22</sup>. W praktyce ustrojowej Danii nie istnieje instytucja wicepremierów (wicepremiera) jako zastępców przewodniczącego gabinetu.

Skład polityczny ekip rządowych w Danii po II wojnie światowej obrazuje załączone zestawienie (tabela 7).

<sup>18</sup> § 16 zd. 2 ustawy zasadniczej z 5 czerwca 1953 r.

<sup>19</sup> § 24 zd. 2 ustawy zasadniczej z 5 czerwca 1953 r.

<sup>20</sup> *The Europe World Year Book 1992. Denmark: Directory*, London–Rochester 1992, s. 913.

<sup>21</sup> *Regjeringen Lars Løkke Rasmussen*, Statsministeriet 28 juni 2015, København 2015.

<sup>22</sup> W państwach tych wewnętrzny podział zakresów odpowiedzialności w ramach jednego resortu (ministerstwa) koresponduje z równoważeniem wpływów partii politycznych tworzących gabinety koalicyjne.

Tabela 7. Polityczno-partyjny skład rządów Królestwa Danii (1945–2016)

Lata działania	Premier (jego przynależność partyjna)	Skład partyjny rządu
1945–1947	Kristensen (Agr. Lib.)	Lib. Agrariusze
1947–1950	Hedtoft (Socjaldem.)	Socjaldem.
1950–1953	Eriksen (Agr. Lib.)	Konserw. + Lib. Agrariusze
1953–1955	Hedtoft II (Socjaldem.)	Socjaldem.
1955–1957	Hansen (Socjaldem.)	Socjaldem.
1957–1960	Hansen II (Socjaldem.)	Socpldem. + Lib. Rad. + Partia Jednego Podatku
1960–1960	Kampmann (Socjaldem.)	Soc jakim. + Lib. Rad. + Partia Jednego Podatku
1960–1962	Kampmann II (Socjaldem.)	Socjaldem. + Lib. Rad.
1962–1964	Krag (Socjaldem.)	Socjaldem. + Lib. Rad.
1964–1965	Krag II (Socjaldem.)	Socjaldem.
1968–1971	Baunsgaard (Lib. Rad.)	Konserw. + Lib. Agr. + Lib. Rad.
1971–1973	Krag III (Socjaldem.)/ Jorgensen (Socjaldem.)	Socjaldem.
1973–1975	Hartling (Lib. Agr.)	Lib. Agrariusze
1975–1978	Jorgensen II (Socjaldem.)	Socjaldem.
1978–1981	Jorgensen III (Socjaldem.)	Socjaldem.
1981–1982	Jorgensen IV (Socjaldem.)	Socjaldem.
1982–1984	Schlüter (Konserw.)	Konserw. + Agr. Lib. + Lib. Rad. + Cent. Dem.
1984–1987	Schlüter (Konserw.)	Konserw. + Agr. Lib. + Lib. Rad. + Cent Rad.
1987(88)–1993	Schlüter (Konserw.)	Konserw. + Agr. Lib. + Lib. Rad.
1993–1994	P.N. Rasmussen (Socjaldem.)	Socjaldem. + Lib. Rad. + Cent. Dem + Chr. P. Lud.
1994–1996	P.N. Rasmussen (Socjaldem.)	Socjaldem. +Cent. Dem. + Lib. Rad.
1996–1998	P.N. Rasmussen (Socjaldem.)	Socjaldem. + Lib. Rad.
1998–2001	P.N. Rasmussen (Socjaldem.)	Socjaldem. + Lib. Rad.
2001–2005	A.F. Rasmussen (Venstre – Lib.)	Lib. (Venstre) + konserw.
2005–2007	A.F. Rasmussen (Venstre – Lib.)	Lib. (Venstre) + konserw.
2007–2009	A.F. Rasmussen (Venstre – Lib.)	Lib. (Venstre) + konserw.
2009–2011	L.L. Rasmussen (Venstre – Lib.)	Lib. (Venstre) + konserw.
2011–2015	Thorning-Schmidt (socjaldem.)	Socjaldem. + Lib.Rad.+Socj. P. Lud. (do 2014 r.)
2015→	L.L. Rasmussen (Venstre – Lib.)	Lib. Venstre (mniej. jednopartyjny)

Źródło: M. Grzybowski, *Królestwo Danii. Zarys systemu ustrojowego*, Kielce 1996, s. 49; lata 1995–2016 – opracowanie własne.

Duńskie ministerstwa są organami o stosunkowo prostej strukturze i niezbyt licznym (choć z reguły wysoko wyspecjalizowanym) personelu. Niezależnie od bieżącego zarządzania wydzielonymi działami administracji lub zespołami pokrewnych spraw leżących w gestii rządu, w ministerstwach opracowywane są – zgodnie z ich właściwością rzeczową – projekty rządowe ustaw kierowane następnie od Rady Państwowej, a po jej akceptacji – do Folketingu.

W sferze bieżącego zarządzania wyspecjalizowaną administracją rządową rząd i poszczególne ministerstwa zostały w znacznej mierze „odciążone” przez przejęcie poszczególnych funkcji zarządczych przez branżowe agencje i urzędy centralne (aczkolwiek ich liczba i znaczenie ustępują w Danii krajom ościennym: Norwegii oraz Szwecji). Personel urzędów i agencji centralnych jest, co do zasady, rekrutowany spośród profesjonalistów i cechuje się apolitycznością. W ministerstwach natomiast charakter polityczny ma najbliższe otoczenie ministra: jeden z jego zastępców oraz członkowie kilkusobowego gabinetu politycznego. Pozostała kadra ministerstw to profesjonaliści (zawodowi urzędnicy administracji państwowej, rekrutowani i awansowani wedle zasad typowych dla służby cywilnej).

Cechą charakterystyczną duńskich ekip rządowych jest względna niestabilność wyodrębnienia działów administracji rządowej<sup>23</sup>. Struktura ministerstw, formalnie zależna od monarchy (faktycznie od premiera i jego politycznego otoczenia), zmienia się – w zależności od politycznej kompozycji rządu – stosownie do preferencji partii tworzących gabinety koalicyjne, a także – stosownie do zdeterminowanych aktualnymi potrzebami priorytetów polityki rządu.

Na potrzeby premiera pracuje z reguły kilkudziesięciosobowa kancelaria (*kansli*) premiera. Zatrudniony tam personel stanowi kombinację osób pochodzących „z naboru politycznego” (są to członkowie wąskiego kadrowo gabinetu politycznego premiera oraz niektórzy doradcy). Ich wspólną cechą jest powiązanie o charakterze personalnym (osoby te „przychodzą” i „odchodzą” z konkretnym piastunem funkcji szefa rządu). Pozostali (kadrowo liczniejsi) pracownicy kancelarii premiera to również profesjonaliści, o urzędniczo-zawodowym typie kariery, zatrudniani bez względu na polityczne „barwy” konkretnej ekipy rządowej. Ta sama zasada odnosi się do personelu technicznego oraz pracowników obsługi sekretarsko-informatycznej.

---

<sup>23</sup> J. Levinsen, *Ministre og ministerier*, „Administrativt debat” 1994, nr 3, s. 10–13.



## ROZDZIAŁ 8

# WŁADZA SĄDOWNICZA

### 8.1. KONSTITUCYJNE RAMY I ZASADY FUNKCJONOWANIA SĄDÓW W KRÓLESTWIE DANII

Konstytucja Królestwa Danii, ustanowiona 5 czerwca 1953 r., reguluje funkcjonowanie organów sądowych w swej części VI (§§ 59–65). Jednocześnie odsyła – w kwestiach szczegółowych organizacji i działania sądów – do regulacji ustawowych. Oznacza to, że regulacje te powinny być zawarte w aktach pochodzących od Folketingu, mieć za sobą poparcie większości deputowanych oraz uzyskać sankcję królewską. W kategoriach prawno-ustrojowych należy nadto stwierdzić, że sprawy struktury i zasad działania organów władzy sądowniczej, w tym: tryb postępowania sądowego, zostały objęte zasadą wyłączności ustawowej<sup>1</sup>.

W okresie absolutyzmu monarszego sądy jako organy wymiaru sprawiedliwości były podporządkowane monarsze; sprawowały swe funkcje z woli i poręczenia królewskiego. Odejście od formuły absolutnej władzy monarszej „na odcinku” wymiaru sprawiedliwości polegało zatem – przede wszystkim – na uniezależnieniu sądów od władzy królewskiej i zagwarantowaniu sądom niezależności w sferze wymiaru sprawiedliwości. Swoistym kontrapunktem w stosunku do przeszłości pozostaje w tym kontekście unormowanie § 62 ustawy zasadniczej z 1953 r., w myśl którego „wymiar sprawiedliwości jest całkowicie niezależny od władzy wykonawczej”. Co więcej, konstytucja zobowiązuje Folketing do ustawowego zagwarantowania niezależności sądów<sup>2</sup>.

Zasadę niezależności sądów od innych organów państwa, w tym zwłaszcza od organów władzy wykonawczej, konsoliduje dodatkowo unormowanie § 64 duńskiej

---

<sup>1</sup> Zasada ta została *expressis verbis* wypowiedziana w § 61 zd. 1 ustawy zasadniczej z 5 czerwca 1953 r.

<sup>2</sup> Zgodnie z § 62 zd. 2 duńskiej ustawy zasadniczej, w kwestii niezależności wymiaru sprawiedliwości od władzy wykonawczej przewidziane jest wydanie „odpowiednich postanowień”, które winna określić ustawa.

ustawy zasadniczej. Przewiduje ono, że sędziowie przy wykonywaniu swoich zadań winni się kierować wyłącznie ustawami.

Warto podkreślić, że sama konstytucja formułuje wiele istotnych gwarancji niezawisłości sędziowskiej. W szczególności, zgodnie z dyspozycją art. 64 zd. 2 ustawy zasadniczej, „sędziowie nie mogą być pozbawieni urzędu bez wyroku sądowego ani też przenieszeni wbrew swej woli, z wyjątkiem przypadków, gdy dokonywana jest reorganizacja sądownictwa”. Sędzia, który ukończył 65 lat, może być jednakowoż przeniesiony na emeryturę, ale bez utraty wynagrodzenia, jakie otrzymywał w chwili przeniesienia. Sędziowie nie mogą być przeto dymisjonowani bez uprzedniego orzeczenia niezależnego sądu dyscyplinarnego, który prawomocnie orzekł o wydaleniu ze służby sędziowskiej. Nie mogą być też przenieszeni, bez ich woli, ze stanowiska na stanowisko bądź z miejsca na miejsce, poza przypadkami (ustawowo regulowanej) reorganizacji systemu sądownictwa.

Duńska ustawa zasadnicza ustanawia nadto zasadę publiczności działań (czynności) podejmowanych w postępowaniach sądowych. Zgodnie z § 65 pkt 1 konstytucji „czynności w postępowaniu sądowym winny być, w możliwie najszerszych granicach, jawne i ustne”. Wydaje się, że wymóg publiczności postępowań sądowych poddyktowany jest dążeniem do zapewnienia maksymalnej transparentności działania państwa w zakresie wymiaru sprawiedliwości. Ponadto duński ustrojodawca konstytucyjny kierował się staraniem o zagwarantowanie wychowawczego i edukacyjnego oddziaływania postępowań sądowych, co nie jest obojętne dla prewencyjnego oddziaływania na społeczeństwo i podnoszenia jego świadomości prawnej. Pewna preferencja dla ustnej formy czynności podejmowanych przed sądami służy z kolei „przystępności” postępowania sądowego dla „zwykłych” obywateli (i mieszkańców) Danii oraz odpowiada ogólniejszej skłonności do unikania zbędnego formalizmu w kontaktach pomiędzy organami państwa a obywatelami<sup>3</sup>.

Intencji poddania procesu orzekania w sprawach karnych ogólnie pojmowanej kontroli społecznej (i harmonizowania działań zawodowej kadry sędziowskiej ze społecznym poczuciem sprawiedliwości) służy instytucja ławy przysięgłych. Do funkcji tej społeczności lokalne powołują osoby cieszące się zaufaniem społecznym, niebędące prawnikami, reprezentujące społeczne poczucie prawa oraz sprawiedliwości. Członkowie ławy przysięgłych biorą udział w tych stadiach postępowania karnego, których funkcją jest orzekanie – na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego – o winie lub też braku winy po stronie oskarżonego. Orzeczenie stwierdzające winę jest zaskarżalne.

Czynnik społeczny (nieprawniczy) występuje przy rozpatrywaniu spraw karnych pod dwiema postaciami. Pierwsza z nich to działanie ławy przysięgłych (*mævning*) w sprawach karnych większej wagi. Drugą postacią uczestnictwa (nieprawniczego) czynnika społecznego w wymiarze sprawiedliwości jest działanie – w sprawach

<sup>3</sup> Interesujące uwagi na temat relacji pomiędzy mieszkańcami (obywatelami) Danii a instytucjami władzy publicznej przedstawia w ujęciu historycznym G. Szelałowska w kompetentnie napisanej, dobrze udokumentowanej monografii: *Poddany i obywatel. Stowarzyszenia społeczne w Danii w dobie transformacji ustrojowej XIX wieku*, Warszawa 2002.

mniejszej wagi – społecznych sędziów niezawodowych. Warto też wskazać, że w sądach okręgowych (I instancji) – tzw. *tingsrätten* – funkcjonują składy sądzące z przewagą liczbową sędziów społecznych, a w sądach wyższych, apelacyjnych (*hovrätten*), działają składy z przewagą sędziów zawodowych<sup>4</sup>.

Z polityczno-ustrojowego punktu widzenia istotne znaczenie ma – wynikający z § 61 zd. 2 ustawy zasadniczej – konstytucyjny zakaz tworzenia sądów specjalnych, ulokowanych poza systemem sądów powszechnych, ustanowionych na podstawie konstytucji i ustaw. Unormowanie to ma zapobiegać powoływaniu do życia specjalnych organów, ze specyficznym trybem postępowania, opartym na kryteriach podmiotowych (odnoszących się do pewnych kategorii spraw), bądź też inspirowanych przez okoliczności uznane w pewnym okresie za szczególne, wymagające specjalnego trybu rozpatrywania. Sięganie po wskazane tu rozwiązania powoduje w rezultacie odstępianie od równego dla wszystkich wymiaru sprawiedliwości. Mieści niebezpieczeństwo faworyzowania bądź upośledzania pewnego typu spraw, osób lub sytuacji, będących przedmiotem rozpatrywania (oceny) i rozstrzygania w trybie postępowania sądowego.

## 8.2. SYSTEM SĄDÓW W KRÓLESTWIE DANII

Ustawa zasadnicza Królestwa Danii z 5 czerwca 1953 r. wyznacza pewne elementy struktury duńskiego systemu sądów. Dalsze elementy tego systemu znalazły uregulowanie w ustawach. Ustawodawstwo dotyczące sądów czerpie wzorce głównie z regulacji obowiązujących w Europie kontynentalnej.

System ustrojowy Danii – analogicznie do innych systemów skandynawskich – nie ukształtował odrębnego sądu (trybunału) konstytucyjnego, sprawującego skoncentrowaną w jego gestii kontrolę hierarchicznej zgodności aktów normatywnych, w tym kontrolę zgodności aktów niższej mocy z ustawą zasadniczą (*grundloven*). Kontrolę tę sprawują – przy okazji orzekania w konkretnych sprawach – poszczególne sądy, a w najwyższej instancji – Sąd Najwyższy (*Højesteret*). Powołany został natomiast specjalny organ o mieszanym, sądowo-parlamentarnym składzie – *Rigsretten* – rozpatrujący oskarżenia wobec członków rządu i określonych, wysokich funkcjonariuszy państwowych, oskarżonych (przez monarchę lub *Folketing*) o niewłaściwe pełnienie sprawowanego urzędu.

Funkcjonowanie sądów Królestwa Danii wyjściowo określiła „wiekowa”, bo obowiązująca od 100 lat regulacja ustawowa – *Lov on Rettens Pleje – Retspleyeloven* z 1916 r., licząca nieomal 1000 przepisów, poddana w ciągu stuletniego obowiązywania wielu dość gruntownym zmianom i modernizującym system sądowy noweli-

<sup>4</sup> Podział właściwości pomiędzy *tingsrätten* a *hovrätten* określają ustawy. Por. W.E. von Eyben, *Democracy in the Administration of Justice* (w:) E. Allardt i in. (eds.), *Nordic Democracy. Ideas, Issues and Institutions*, Copenhagen 1981, s. 224–227.

zaczom<sup>5</sup>. Najważniejszą z tych nowelizacji, wyznaczającą aktualny kształt duńskiego systemu sądowego, stanowi ustawa o reformie policji i sądów (*Politi – og Domstolsreformen* z 2006 r.), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2007 r. Najważniejszą zmianą wprowadzoną w toku tej reformy było przeniesienie spraw dotychczas rozpatrywanych w pierwszej instancji przez sądy wyższe (działające na poziomie apelacji) oraz wprowadzenie nowych regulacji w odniesieniu do ławy przysięgłych.

System sądów Królestwa Danii po dokonanych reformach obejmuje: a) Sąd Najwyższy (*Højesteret*) – z siedzibą w Kopenhadze (w bocznym skrzydle Pałacu Christianoborg), b) trzy sądy wyższe (*Landsrettene*): Zachodni Sąd Wyższy (*Vestre Landsret*), Wschodni Sąd Wyższy (*Østre Landsret*) oraz Sąd Wyższy Grenlandii (*Grønlands Landsret*), c) sąd o właściwości specjalnej: Sąd Morski i Handlowy (*So og Handelsretten*), Sąd Rejestrowy (*Tingslysningsretten*), Sąd Specjalny ds. Oskarżeń i Wizytacji (*den Særlinge Klageret*), d) 24 sądy okręgowe, sąd ds. Wysp Owczych, sąd ds. Grenlandii oraz 4 grenlandzkie sądy okręgowe. Za składniki duńskiego systemu władzy sądowiczej są ponadto uważane: Biuro ds. Przeszkód Procesowych (*Processbevillingsnævnet*), Biuro ds. Zapobiegania Dodatkowemu Zatrudnieniu oraz Rada ds. Rekrutacji Sądowej. Elementem systemu o charakterze administracyjnym (urzędniczym) jest zintegrowana Administracja Sądownictwa<sup>6</sup>.

Poszczególne sądy I instancji różnią się zasięgiem terytorialnym swej jurysdykcji oraz potencjalną (i realną) liczbą rozpatrywanych spraw. Z tego też powodu liczba sędziów funkcjonujących w poszczególnych sądach I instancji jest znacząco zróżnicowana (od 50 sędziów w sądzie dla m. Kopenhagi, poprzez 15 sędziów w m. Århus, po 10 w Odense i Aalborgu i 7 w Roskilde, po jednoosobową obsadę w okręgach na Grenlandii). Sądy I instancji działają – w sprawach cywilnych oraz w sprawach karnych, w których oskarżony w pełnym zakresie przyznaje się do winy – w składzie jednego (zawodowego) sędziego. Jeśli natomiast w sprawach karnych kwestia winy jest sporna i stanowi przedmiot ustaleń sądu, sądy I instancji procedują w składzie trzyosobowym, obejmującym sędziego zawodowego oraz dwóch ławników. Orzeczenie sądowe spada wówczas zwykłą większością głosów.

Dodatkowo sądy I instancji wykonują niektóre funkcje wspomagające. W szczególności dokonują sądowego potwierdzenia wiarygodności dokumentów (a więc czynności zbliżonych do wykonywanych przez notariuszy), wykonują czynności z zakresu egzekucji komorniczej, działają jako syndycy w przypadkach upadłości, oraz wykonują czynności w postępowaniu probacyjnym. Prowadzą też rejestr nieruchomości gruntowych. W ostatnim z wymienionych tu zakresów w Danii nastąpiła pełna elektronizacja rejestru nieruchomości.

Rejestr zawartych małżeństw oraz rejestr właścicieli pojazdów samochodowych (dla całej Danii) pozostaje pod nadzorem sądu okręgowego dla m. Århus.

Trzy duńskie sądy wyższe (*Landsrettene*), w tym Sąd Wyższy dla Grenlandii, są sądami apelacyjnymi w stosunku do sądów I instancji. W sprawach cywilnych

<sup>5</sup> *The Danish Judicial System*, Domstolstyrelsen, Copenhagen 2012.

<sup>6</sup> Tamże.



apelacja przysługuje w sprawach, w których wartość przedmiotu sporu przekracza 20 000 koron duńskich. Ponadto w sprawach, w których wartość ta jest niższa, apelacja może zostać dopuszczona postanowieniem Biura ds. Spraw Procesowych (*Processbevillingsnævnet*). Sąd Wyższy (apelacyjny) może odrzucić apelację, jeśli nie dotyka ona istoty rozstrzygnięcia bądź z innych względów nie powinna być przyjęta i rozpatrzona przez sąd apelacyjny.

Na terytorium Królestwa Danii (wraz z Grenlandią i Wyspami Owczymi) działają trzy sądy wyższe (apelacyjne). Zachodni Sąd Apelacyjny (*Vestre Landsret*) ma siedzibę główną w Vyborgu (na Półwyspie Jutlandzkim); oddziały zamiejscowe (izby) tego sądu mieszczą się ponadto w większych ośrodkach miejskich Jutlandii<sup>7</sup>. Wschodni Sąd Wyższy (*Østre Landsret*) ma siedzibę w Kopenhadze i oddziały zamiejscowe we wszystkich większych miastach wschodniej (wspiarskiej) części Danii. Swą właściwością terytorialną obejmuje również obszar Wysp Owczych<sup>8</sup>. Znamienne, że w siedzibach głównych obu wskazanych tu Sądów Wyższych (tj. w Vyborgu i w Kopenhadze) rozpatrywane są wszystkie sprawy cywilne z obszarów ich właściwości terytorialnej (miejscowej). W oddziałach (izbach) zamiejscowych rozpatrywane są jedynie sprawy karne.

Sąd Wyższy dla Grenlandii obejmuje swą apelacyjną jurysdykcją wszystkie cztery okręgi sądów I instancji na Grenlandii; jest także instancją odwoławczą dla Sądu Grenlandii. Sąd ten działa w składzie jednoosobowym. W sprawach, w których w I instancji orzekał Sąd Grenlandii, Sąd Wyższy dla Grenlandii działa w składzie 3-osobowym; jest wówczas uzupełniany o dwóch sędziów delegowanych z pozostałych Sądów Wyższych (w Vyborgu lub w Kopenhadze).

Sądy wyższe zostały podzielone na trzyosobowe izby; w każdej z nich może funkcjonować – obok sędziów stałych (*lands-domare*) sądu apelacyjnego – jeden sędzia *pro tempore*, delegowany tam z sądu I instancji (*konstitueret landsdomneve*). Co do zasady, sądy wyższe (apelacyjne) rozpatrują sprawy w składzie 3-osobowym. Prezes sądu w określonych ustawowo sytuacjach może zarządzić rozpatrzenie sprawy w liczniejszym (5-osobowym) składzie. Składowi orzekającemu przewodniczy przewodniczący składu, wyznaczony przez Prezesa Sądu. Orzeczenia zapadają – co do zasady – zwykłą większością głosów.

W sprawach karnych, w zakresie orzekania o winie oskarżonego, wymagana jest określona ustawowo większość kwalifikowana. Jeśli w rozpoznaniu sprawy przez sąd I instancji obok sędziów zawodowych brali udział ławnicy, w postępowaniu apelacyjnym uczestniczy trzech sędziów zawodowych i trzech ławników. Jeśli apelacja w sprawach karnych dotyczy werdyktu wydanego przez ławę przysięgłych (orzekającą o winie oskarżonego), apelację w Sądzie Wyższym rozpoznaje skład orzekający, złożony z trzech sędziów zawodowych oraz dziewięciu ławników. W sprawach o pozbawienie władzy rodzicielskiej w składzie sądu apelacyjnego mogą orzekać, obok

<sup>7</sup> Skład Wyższego Sądu dla Danii zachodniej to Prezes Sądu i 38 sędziów.

<sup>8</sup> W składzie Wyższego Sądu dla Danii wschodniej działa Prezes Sądu i 63 sędziów.

sędziów zawodowych, w ramach ustawowo określonych, specjaliści: pedagodzy oraz psychologowie.

Sąd Najwyższy Królestwa Danii działa, co do zasady, jako sąd apelacyjny. W sytuacji, gdy apelacja od orzeczeń sądów okręgowych (I instancji) jest kierowana (zasadniczo) do któregoś z trzech sądów wyższych (*Landsretten*), tylko wyjątkowo może zostać rozpatrzona przez Sąd Najwyższy. Postanowienie w tej sprawie podejmuje Biuro ds. Apelacji<sup>9</sup>. Sąd Najwyższy działa w składzie: Prezes Sądu oraz 15 sędziów. Skład ten jest podzielony na dwie izby, jakkolwiek bez specjalizacji ze względu na rodzaj spraw. Typowy skład sądzący to pięciu sędziów Sądu Najwyższego.

Z zasady Sąd Najwyższy nie orzeka w przedmiocie winy oskarżonego (w tym zakresie werdykt wydaje ława przysięgłych). Istnieje wszakże możliwość odwołania się do Sądu Najwyższego w kwestii ściśle powiązanej z orzekaniem o winie. Chodzi o przypadek, w którym konkretne zagadnienie prawne zostało postawione w sposób wadliwy jeszcze przed przystąpieniem do orzekania w przedmiocie winy oskarżonego.

Funkcjonowanie Sądu Najwyższego Królestwa Danii ma za sobą długą tradycję. W przeszłości miał on wyręczać monarchę w sprawowaniu funkcji sądowych w najwyższej instancji. Tak pomyślany organ został powołany do życia już w 1661 r. przez króla Fryderyka III.

W 1998 r. administrowanie systemem sądownictwa zostało wycofane z pola właściwości rządu jako organu władzy wykonawczej. Ustawa o administracji sądowej, która weszła w życie 1 lipca 1999 r., pozbawiła Ministra Sprawiedliwości właściwości w zakresie administrowania sądami i przekazała kompetencje w tym zakresie niezależnemu urzędowi centralnemu pod nazwą Domstolostyrelsen. Organ ten odpowiada kompleksowo za funkcje administracyjne we wszystkich sądach Królestwa Danii. Administracja Sądowa zatrudnia łącznie ok. 2,5 tys. pracowników, w tym ponad 1,8 tys. na stanowiskach urzędniczych<sup>10</sup>.

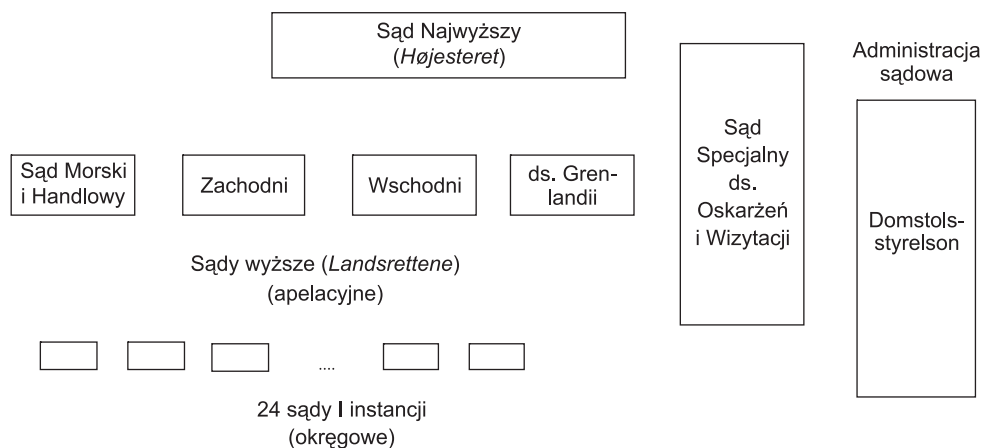
Liczba sędziów w Królestwie Danii (państwie ponadpięćmilionowym) jest relatywnie niewielka; waha się ona w granicach 380–400. Wszyscy sędziowie zawodowi muszą mieć ukończone pełne (magisterskie) studia prawnicze. Kandydaci do stanowisk sędziowskich są opiniowani przez Radę ds. Nominacji Sędziowskich. Kandydatury za pośrednictwem Ministra Sprawiedliwości są przedstawiane aktualnemu monarsze, który dokonuje powołania na konkretne stanowisko sędziowskie. Regułą – jak dotychczas bez wyjątku – jest pozytywne ustosunkowywanie się monarchy do przedłożonych we wspomnianym trybie kandydatur do objęcia funkcji sędziego. Rada ds. Nominacji Sędziowskich to kolegium całkowicie niezależne od którejkolwiek z „władz podzielonych”. Zewnętrznym przejawem tej niezależności jest zasada przyznawania własnej (odrębnej) puli środków na funkcjonowanie Rady w rocznych regulacjach budżetowych.

<sup>9</sup> *The Supreme Court*, domstol.dk (dostęp: 5.06.2016 r.); G. Troels-Jørgensen, *Bidrag til Høhestenets historie*, Munksgaard 1939.

<sup>10</sup> *A Closer Look at the Courts of Denmark*, Copenhagen 2012.

Co do zasady, sędziowie są niezawisli względem innych organów i instytucji, a także nieusuwalni. Wyjątkiem od tej zasady jest możliwość pozbawienia stanowiska przez specjalny organ decydujący w przedmiocie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów – den Særilige Klageret. Orzeczenia tego organu, również dotyczące pozbawienia stanowiska sędziego, nie są ostateczne; przysługuje od nich odwołanie do Sądu Najwyższego.

Sądem specjalnym (o właściwości ogólnokrajowej) jest Sąd Morski<sup>11</sup> i Handlowy. Strukturę sądownictwa w Danii obrazuje załączony schemat 2.



Schemat 2. Struktura sądownictwa w Królestwie Danii

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Lov om Rettevspleje 1916 + Lov om Polite og Damstolsreformen* (2007).

Obok opisanych tu sądów powszechnych i specjalnych (oraz powiązanych z nimi organów i instytucji) w Danii w razie potrzeby może funkcjonować Trybunał Królestwa (*Rigsretten*). Organ ten składa się z 15 sędziów Sądu Najwyższego oraz z równej liczby członków tegoż Trybunału, powoływanych przez Folketing, z uwzględnieniem proporcji reprezentacji parlamentarnej poszczególnych partii. W skład Trybunału nie może być wybrany deputowany aktualnego składu Folketingu (może być nim natomiast były parlamentarzysta niesprawujący aktualnie mandatu).

Odpowiedzialności przed Trybunałem Królestwa podlegają – za niewłaściwe sprawowanie urzędu – członkowie rządu. Oskarżenie wobec ministrów może wnieść zarówno monarcha, jak i Folketing. Ponadto za zgodą Folketingu król (królowa) może wnieść oskarżenie także wobec innych osób sprawujących funkcje publiczne, z zarzutem popełnienia czynów zabronionych o szczególnym zagrożeniu dla pań-

<sup>11</sup> Sąd ten rozpoznaje sprawy o naruszenie zasad żeglugi i odpowiedzialności za wypadki na morzu. W składach orzekających, obok prawników, zasiadają eksperci z zakresu żeglugi.

stwa<sup>12</sup>. Tym samym zakres kognicji Trybunału Królestwa został określony podmiotowo (ministrowie; za zgodą Folketingu – inne osoby urzędowe) oraz przedmiotowo (niewłaściwe sprawowanie urzędu, przestępstwa szczególnie niebezpieczne dla królestwa)<sup>13</sup>.

Dania nie wykształciła do tej pory odrębnego sądownictwa administracyjnego. Działania administracji, w tym decyzje organów administracji publicznej, mogą być jednakowoż kwestionowane przed sądami na zasadzie wniesienia skargi prywatnej przez obywateli (i innych mieszkańców) królestwa. Zgodnie z dyspozycją § 63 pkt 1 zd. 2 ustawy zasadniczej wniesienie takiej skargi nie może służyć uniknięciu respektowania poprawnie wydanej decyzji administracyjnej. Konstytucja dopuszcza możliwość przekazania tego typu spraw specjalnym sądom administracyjnym. Praktyka duńska nie skorzystała – jak dotychczas – z tego przyzwolenia. Sprawy przeciwko organom administracji publicznej są obecnie rozpatrywane przez wyspecjalizowane składy orzekające sądów powszechnych. Sprawy zbiorowe ze stosunków pracy podlegają kognicji Sądu Pracy. Sprawy indywidualne ze stosunków pracy rozpoznają – zgodnie z właściwością miejscową – sądy powszechne<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> M. Grzybowski, *Królestwo Danii. Zarys systemu ustrojowego*, Kielce 1996, s. 51–52. Ostatnim spektakularnym przypadkiem oskarżenia przed Trybunałem Królestwa była sprawa ministra sprawiedliwości Erika Ninn-Hansena, uznanego za winnego naruszenia prawa przy wykonywaniu czynności urzędowej w słynnej sprawie niewłaściwego traktowania uchodźców tamilskich (tzw. *Tamil-saken*) i skazanego w 1995 r. na cztery miesiące pozbawienia wolności.

<sup>13</sup> Por. *Lov on rigretten af 1954*. LBK 641 z 17 września 1986.

<sup>14</sup> W.E. Eyben, *Democracy in the Administration of Justice*, s. 230–232.

## ROZDZIAŁ 9

# WOLNOŚCI I PRAWA JEDNOSTKI

### 9.1. KONSTITUCYJNY SYSTEM WOLNOŚCI I PRAW JEDNOSTKI

Duńska ustawa zasadnicza z 5 czerwca 1953 r. poświęca regulacji konstytucyjnych wolności i praw jednostki część VIII swych uregulowań, obejmującą §§ 71–85. Jakkolwiek regulacja statusu jednostki nie wyprzedza unormowań odnoszących się do zasad działania państwa oraz organizacji aparatu państwowego (co czynią – najczęściej – akty konstytucyjne nowszej generacji), należy stwierdzić, że regulacja praw i wolności jednostki w konstytucji duńskiej jest relatywnie obszerna i dość precyzyjna<sup>1</sup>.

Struktura i semantyka unormowań zawartych w części VIII ustawy zasadniczej z 1953 r. należy do typowych. Ustrojodawca najpierw uregulował kwestie klasycznych wolności osobistych, następnie – niektórych wolności publicznych. W dalszej kolejności ujął niektóre (najistotniejsze) prawa obywateli Królestwa Danii, by pod koniec odnieść się do zasad korzystania z praw i wolności, nakładania powinności na obywateli oraz zagadnień związkowych.

Regulacje części VIII otwiera rozbudowany przepis § 71, odnoszący się do wolności osobistej człowieka i jej gwarancji konstytucyjnych. Wolność osobista została potraktowana przez ustrojodawcę jako wolność człowieka (każdej osoby), co pośrednio wynika z werbalizacji § 71 pkt 3 (przepis ten posługuje się zwrotem „każda osoba”).

Zgodnie z § 71 pkt 1 duńskiej konstytucji „wolność osobista jest nienaruszalna”. W dalszej części przytoczonego przepisu ustrojodawca niepostrzeżenie zawęży zakres podmiotowy gwarancji nienaruszalności tej wolności, odnosząc zabezpieczenia prawne do kategorii pojęciowej „obywatel duński”. W zd. 2 przytoczonego przepisu znajduje się sformułowanie, iż „żaden obywatel duński nie może być w jakikolwiek sposób pozbawiony wolności z powodu przekonań politycznych bądź religijnych, bądź z uwagi na swe pochodzenie”<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> M. Grzybowski, *Wstęp (w:) Konstytucja Danii*, Warszawa 2002, s. 12.

<sup>2</sup> Wyjaśnienie *ratio legis* zawężenia tej gwarancji do obywateli duńskich nie jest łatwe i bezdyskusyjne. Wydaje się, że przeważała tradycja formułowania gwarancji ochronnych dla obywateli oraz pragmatyzm

W § 71 pkt 2 ustrojodawca zawarł ważną gwarancję ochrony wolności osobistej. Ustanowił zasadę, że „pozbawienie wolności nastąpić może tylko na podstawie ustawy”. Jednocześnie, na poziomie regulacji konstytucyjnej, utrwalone zostały dalsze zabezpieczenia ochrony wolności. Zgodnie z § 71 pkt 3 konstytucji „każda osoba aresztowana winna być postawiona przed sędzią w ciągu dwudziestu czterech godzin”. Jeśli osoba aresztowana nie może być natychmiast uwolniona, sędzia w uzasadnionym nakazie, wydanym tak wcześnie, jak to tylko jest możliwe (i nie później niż w ciągu trzech dni) zadecyduje, czy osoba ta ma być osadzona w więzieniu; w przypadku zaś, gdy może być ona zwolniona za poręczeniem, określi on również charakter i wysokość tego poręczenia<sup>3</sup>.

Konstytucja (w § 71 pkt 5) zakazuje stosowania aresztu wobec osoby, która odpowiada za czyn podlegający tylko karze grzywny lub aresztu poprawczego. Stosuje więc swoistą proporcjonalność ingerowania w wolność osobistą. Decyzją Folketingu został ustanowiony specjalny urząd, do którego mogą się zwrócić wszyscy dotknięci ingerencją w ich wolność osobistą. Niezależnie od tego każdy dotknięty sądowymi ograniczeniami wolności osobistej ma konstytucyjne prawo<sup>4</sup> zaskarżenia istotnego postanowienia sądu do sądu wyższej instancji (w celu weryfikacji zastosowanego ograniczenia wolności osobistej).

Gwarancjami nienaruszalności ustrojodawca objął też mieszkania i korespondencję. Zgodnie z § 72 zd. 2 „rewizja domowa, zajęcie i kontrola korespondencji oraz innych dokumentów bądź też jakiegokolwiek innego rodzaju naruszenia tajemnicy dotyczącej korespondencji, łączności telegraficznej i telefonicznej nie może mieć miejsca poza przypadkami wynikającymi z nakazów sądowych oraz innymi szczególnymi wyjątkami przewidzianymi ustawowo”<sup>5</sup>.

Paragraf 74 gwarantuje wolność i równość dostępu do zawodu. Stanowi, że „wszelkie ograniczenia wolnego i równego dostępu do zawodu nie mające na względzie interesu publicznego podlegają ustawowemu zniesieniu”. Ujęcie tej wolności w § 74 ustawy zasadniczej zasługuje na dwie uwagi w charakterze komentarza. Po pierwsze, warto podkreślić, iż wolność ta została poddana – gdy chodzi o zakres jej ochrony – pewnej relatywizacji. Jej przejawem jest odwołanie się ustrojodawcy do klauzuli „interesu publicznego”. Wartość ta może uzasadniać utrzymanie pewnych ograniczeń w dostępie do określonych zawodów, gdy wymaga tego interes publiczny. Po drugie, ustrojodawca upoważnił do zniwelowania ograniczeń w korzystaniu z wolności w dostępie do zawodu ustrojodawcę zwykłego, tj. (instytucjonalnie) Folketing.

---

ustrojowy, tj. odnoszenie regulacji tylko do Królestwa Danii oraz jego obywateli (osób państwowo przynależnych królestwu).

<sup>3</sup> Zgodnie z § 71 pkt 3 *in fine* od zasad tych można określić odstępstwa w odniesieniu do Grenlandii, w zakresie uznanym za niezbędny z uwagi na warunki lokalne.

<sup>4</sup> § 71 pkt 4 ustawy zasadniczej z 5 czerwca 1953 r.

<sup>5</sup> Znamienne, że unormowanie § 72 duńskiej konstytucji służy jednocześnie zagwarantowaniu i ochronie dwóch wolności (wartości) konstytucyjnych: miru domowego oraz nienaruszalności mieszkania. Można sądzić, że zasadne jest „rozciągnięcie” tej gwarancji na nienaruszalność siedziby oraz ochronę tajemnicy wszelkich form porozumiewania się jednostek.

W praktyce prowadzi to do sytuacji, w której właśnie w gestii Folketingu pozostaje rozstrzygnięcie, w jakim zakresie interes publiczny uzasadnia utrzymanie (a nawet wprowadzenie) ograniczeń w dostępie do zawodu, w jakim zaś – uzasadnione jest ich zniesienie (idąc po myśli dyrektywy ustrojodawcy, wyrażonej w § 74 ustawy zasadniczej).

W sferze regulacji odnoszących się do praw jednostki na plan pierwszy – z ustrojowego punktu widzenia – wysuwa się poręczenie nienaruszalności prawa własności, wypowiedziane w § 73 konstytucji. Również i tu ustrojodawca – relatywizując ochronę prawa własności – odwołał się do kryterium „interesu publicznego”. Postanowił bowiem, że „nikt nie może być zmuszony do wyrzeczenia się swej własności, chyba że wymaga tego interes publiczny”. Operacjonalizując zasadę ujętą w zd. 2 § 73 pkt 1, duński ustrojodawca zastrzegł, że pozbawienie prawa własności może nastąpić tylko wówczas, gdy przewiduje to ustawa (a więc akt pochodzący od parlamentu) i za pełnym odszkodowaniem.

Doceniając znaczenie gospodarcze oraz społeczny aspekt ochrony prawa własności, duński ustrojodawca konstytucyjny posłużył się mechanizmem dodatkowej weryfikacji ustaw przewidujących wywłaszczenie nieruchomości. Tryb tej weryfikacji zrównał z wymogami niezbędnymi do przeprowadzenia zmian w ustawie zasadniczej. Zgodnie bowiem z unormowaniem § 73 pkt 2 „w przypadku uchwalenia ustawy dotyczącej wywłaszczenia nieruchomości, jedna trzecia deputowanych do Folketingu w ciągu trzech dni roboczych od jej uchwalenia może zażądać, by ustawa nie została przedłożona w celu uzyskania sankcji królewskiej do czasu przeprowadzenia nowych wyborów do Folketingu i ponownego uchwalenia jej przez nowy Folketing”<sup>6</sup>.

Ponadto ustrojodawca konstytucyjny jednoznacznie eksponuje potrzebę sądowej kontroli poprawności każdego indywidualnego aktu wywłaszczenia oraz każdej decyzji o przyznaniu odszkodowania (i jego wysokości). Postanowienie § 73 pkt 3 przewiduje sądową kontrolę tego typu aktów administracyjnych (a nawet dopuszcza ustanowienie sądów orzekających w kwestiach zasadności wywłaszczenia i wysokości przyznawanych odszkodowań<sup>7</sup>).

Konstytucja z 1953 r. gwarantuje w § 77 prawo każdego do publicznego wyrażania poglądów ustnie lub na piśmie, także drukiem. Jednocześnie przewiduje, że korzystający z tego prawa ponoszą odpowiedzialność prawną-sądową za treść i formę upublicznienia wypowiedzi. Konstytucja zakazuje stosowania cenzury oraz zbliżonych do niej metod zapobiegania publikacji określonych wypowiedzi<sup>8</sup>.

Ustawa zasadnicza z 1953 r. zagwarantowała obywatelom Królestwa Danii istotne prawa publiczne. Obok uprawnień wyborczych i udziału w referendum należą do

<sup>6</sup> Procedura ta umożliwia odniesienie się wyborców do przeprowadzonych zmian w ochronie własności nieruchomości i dokonanie wyboru nowego składu Folketingu zgodnie ze stanowiskiem osób kandydujących w kwestii zasadności (akceptacji) bądź sprzeciwu wobec zmian.

<sup>7</sup> Duńska praktyka ustrojowa dotychczas nie wykorzystwała wskazanego tu upoważnienia konstytucyjnego.

<sup>8</sup> Por. § 77 zd. 3 ustawy zasadniczej z 5 czerwca 1953 r.

nich: a) prawo swobodnego tworzenia stowarzyszeń „dla każdego legalnego celu”<sup>9</sup>, b) prawo uczestnictwa w zgromadzeniach o „niezbrojnym” (pokojowym) charakterze<sup>10</sup>. W przypadku rozruchów siły zbrojne winny nie podejmować akcji, dopóki nie zostaną zaatakowane (chyba że tłum – trzykrotnie wezwany w imieniu króla/królowej i prawa do rozejścia się – zlekceważy to wezwanie).

W sferze praw o charakterze społecznym konstytucja gwarantuje wszystkim dzieciom w wieku szkolnym bezpłatne nauczanie w szkołach podstawowych. Nie zawiera natomiast analogicznych gwarancji bezpłatności nauczania na poziomie ponadpodstawowym i wyższym. Rodzicom (opiekunom) dzieci gwarantuje prawo do organizowania edukacji dzieci w instytucjach niepublicznych, pod warunkiem że edukacja ta odpowiada ogólnym standardom szkoły podstawowej.

Konstytucja nakłada na obywateli duńskich płci męskiej (zdolnych do noszenia broni) powinność osobistego udziału w obronie kraju<sup>11</sup>.

## 9.2. INSTYTUCJONALNE I PROCEDURALNE GWARANCJE OCHRONY WOLNOŚCI I PRAW JEDNOSTKI

Duńska ustawa zasadnicza w lapidarnej formie określa podstawowe zabezpieczenia ochrony gwarantowanych przez siebie wolności i praw jednostki.

Gwarantując najważniejsze prawa i wolności w regulacjach części VIII konstytucji – a więc aktu o najwyższej mocy prawnej – immunizuje określone przez siebie prawa i swobody z punktu widzenia możliwych zmian, wprowadzanych aktami ustawodawstwa zwykłego (przez zmienne w swym składzie i preferencjach doraźne większości parlamentarne). Tą drogą podstawowe wolności i prawa uzyskały trwałą i ustabilizowaną kształt oraz wymiar prawny.

Istotną gwarancją jest uznanie sfery wolności i praw za sferę wyłączności ustawowej. Regulacja dopełniająca i uszczegóławiająca unormowania konstytucyjne może zatem pochodzić wyłącznie od Folketingu – organu przedstawicielskiego, którego skład podlega regularnej weryfikacji wyborczej (odbywanej – w Danii stosunkowo często – w terminach krótszych niż przewidziany konstytucyjnie, czteroletni okres kadencji).

<sup>9</sup> Zgodnie z § 78 pkt 2 stowarzyszenia używające przemocy, zmierzające do uzyskania celu przemocą lub przez oddziaływanie karalne na osoby o odmiennych przekonaniach, winny być rozwiązane w drodze orzeczenia sądowego (sprawy o rozwiązanie stowarzyszeń politycznych mogą zostać przedłożone do rozpatrzenia Sądowi Najwyższemu).

<sup>10</sup> Zgromadzenia pod gołym niebem mogą zostać zakazane, gdy zachodzi obawa, że stworzą zagrożenie dla spokoju publicznego. Policja ma prawo być obecna na zebraniach publicznych (§ 79 zd. 2–3 ustawy zasadniczej z 1953 r.).

<sup>11</sup> § 81 ustawy zasadniczej z 5 czerwca 1953 r.



Poza tym każde naruszenie wolności i praw, zarówno przez osoby trzecie oraz instytucje, jak i organy władzy publicznej (państwowej i samorządowej), uprawnia do sądowego dochodzenia ochrony wolności i praw oraz naprawienia wynikłych szkód. Niezależność sądów i niezawisłość sędziów (ich podległość konstytucji oraz ustawom) oraz instancyjność i kontryktoryjność postępowań sądowych, a w sprawach karnych – szeroki udział czynnika społecznego oraz publiczna dostępność postępowań (rozpraw), stanowią dodatkową gwarancję ochrony (i kontroli społecznej wobec postępowań).

*Last, but not least*, ochronie wolności i praw przyporządkowana została działalność ombudsmána parlamentarnego, Biura ds. Kontroli Przypadków Pozasądowego Pozbawienia Wolności afiliowanego przy Folketingu oraz Urzędu ds. Oskarżeń i Wizytacji, usytuowanego w szerzej rozumianym systemie organów wymiaru sprawiedliwości (weryfikującego poprawność działania sądów przy poszanowaniu ich niezależności i niezawisłości w orzekaniu).



## ROZDZIAŁ 10

# PODZIAŁ ADMINISTRACYJNY. WŁADZA LOKALNA I REGIONALNA

### 10.1. PODZIAŁ ADMINISTRACYJNY KRÓLESTWA DANII

Do 1 stycznia 2007 r. Dania była administracyjnie podzielona na 13 okręgów (*amt*) oraz 270 gmin (*kommune*). Podział ten uległ dość zasadniczej modyfikacji, która weszła w życie 1 stycznia 2007 r. Reforma motywowana była zarówno czynnikami wewnętrznymi (dążeniem do konsolidacji gmin oraz zastąpienia okręgów silniejszymi gospodarczo i demograficznie regionami), jak i procesem tworzenia regionów w państwach Unii Europejskiej.

W następstwie przeprowadzonej w 2007 r. reformy Królestwo Danii podzielone zostało na 5 regionów, w obrębie których wyodrębniono 98 gmin.

Topografię regionów w Królestwie Danii obrazuje załączona mapa 1.

Jednocześnie z wydzieleniem pięciu regionów – *regioner* (w miejsce dotychczasowych okręgów/powiatów – *amter*) – zasadniczej (nieomal trzykrotnej) redukcji została poddana liczba podstawowych („wyjściowych”) jednostek podziału administracyjnego, tj. gmin (*kommuner*). Reforma podziału administracyjnego (*struktur-reformen*) była rezultatem międzypartyjnego kompromisu, zawartego 16 czerwca 2006 r. między głównymi ugrupowaniami politycznymi: Konserwatywną Partią Ludową, Duńską Partią Ludową, Partią Socjaldemokratyczną oraz ugrupowaniem Det radikale Venstre i liberałami<sup>1</sup>. Reforma wymusiła dalsze zmiany w zakresie tzw. specjalnych podziałów terytorialnych. Przykładowo: liczba okręgów policyjnych uległa dość radykalnej redukcji (z 54 do 12); nastąpiła konsolidacja ośrodków sądowych (zmniejszenie okręgów sądowych I instancji z 82 do 24). Do nowego podziału administracyjnego została dostosowana struktura organów odpowiadających za przygotowanie i przeprowadzenie wyborów.

---

<sup>1</sup> Por. J. Blom-Hansen, *Municipal Amalgamations and Common Pool Problems. The Danish Local Government Reform in 2007*, „Scandinavian Political Studies” 2010, nr 33, s. 51 i n.



Mapa 1. Podział na regiony – reforma strukturalna z 2007 r.

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 8. Nowy podział administracyjny Danii (w zestawieniu z podziałem z lat 1970–2006)

Region	Stolica	Ludność	Obszar (w km <sup>2</sup> )	Gęstość zaludnienia (osób na 1 km <sup>2</sup> )	Jednostki administracyjne z podziału w latach 1970–2006 wchodzące w skład regionu
	główne miasta				
Stołeczny (Hovedstaden)	Hillorød	1 636 749	2 561	639,1	København amt, Fredriksborg amt, København, Fredriksborg, Bornholm
	Kopenhaga				
Zelandia (Sjælland)	Søbro	816 118	7 273	112,2	Roskilde amt, Sforstroms Amt, West-Sjælland
	Roskilde				
Dania Płd. (Syddanmark)	Vejle	1 189 817	12 191	97,2	Fionia, Ribe amt, Syd-Jylland i południowa część Vejle amt
	Odense				
Jutlandia Środkowa (Midjylland)	Viborg	1 227 428	13 053	94,0	Rikjobing amt, prawie cały Århus amt, płd. część Viborg amt, północna część Vejle amt
	Aarhus				
Jutlandia Północna (Nordjylland)	Aalborg	516 972	8 020	71,9	Jutlandia Północna, północna część Viborg amt, część (mała) Århus amt

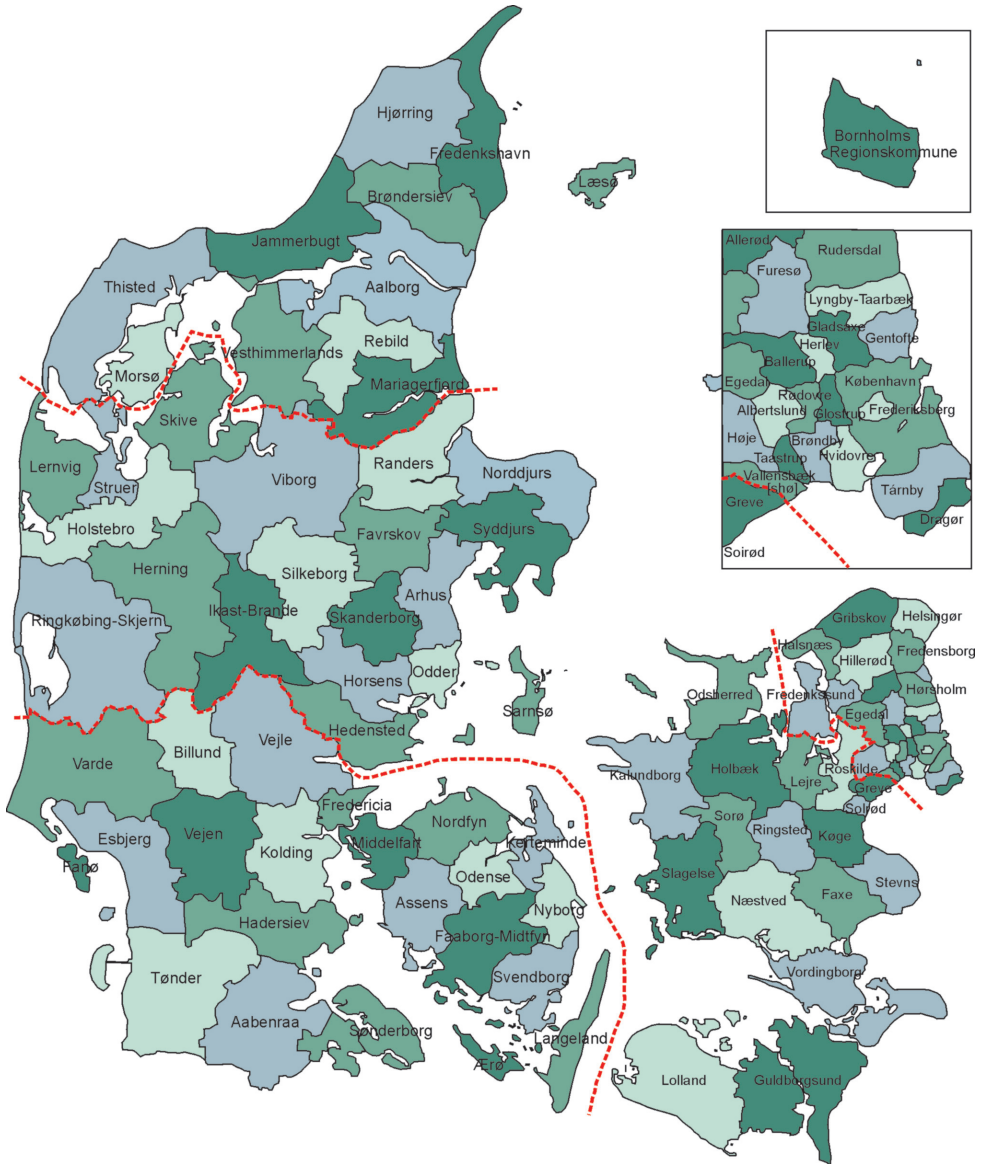
Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Popławski, *Proces projektowania głównych założeń samorządu terytorialnego w Danii z dnia 1 stycznia 2007 r.* (w:) J. Marszałek-Kawa, A. Lutrzykowski (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i Europie*, Toruń 2008; P.E. Mouritzen (ed.), *Opfundet til lejligheden? Evaluering af regionernes politiske styreform*, Odense 2010.

## 10.2. ORGANY SAMORZĄDU I ADMINISTRACJI W GMINACH ORAZ W REGIONACH

Dania jest państwem o wieloletnich tradycjach samorządu terytorialnego<sup>2</sup>. Samorządności sprzyjały zarówno warunki geograficzne (zwłaszcza na wyspach stanowiących pokątną część terytorium państwa duńskiego), jak i społeczno-kulturowe, w tym praktyczność, gospodarność i zaradność mieszkańców Danii, skłonnych (i przyzwyczajonych) do współdziałania oraz wzajemnej pomocy w ramach wspólnot osiedleńczych<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> B. Jespersen, J. Knud-Thoresen (eds.), *Folkestyre i by og på land*, København 1991; J. Blom-Hansen, *Local Government in Denmark and the 2007 Municipal Reform* (w:) A. Noisio, *Rethinking Local Government*, Helsinki 2012, s. 43–46.

<sup>3</sup> Szersze uwagi (o charakterze porównawczym) nad skłonnością mikrospołeczności skandynawskich do samoorganizacji i zespołowego zorganizowanego działania można znaleźć w pracy pod red. K.K. Klausena i P. Sælle, *Frivilling organisering i Norden*, (b.m.w.), 1995.



Mapa 2. Rozmieszczenie terytorialne organów wyborczych

Źródło: P.E. Mouritzen, *Opfundet til lejligheden: evaluering af regionernes politiske styreform*, Odense 2010, s. 12–19.

Reforma strukturalna, wprowadzona w życie z początkiem 2007 r., nie tylko rozszerzyła ramy terytorialne podstawowych jednostek podziału administracyjnego – gmin, ale także zwiększyła wydatnie zakres realizowanych przez nie zadań publicznych.

W swej obecnej strukturze gminy miejskie, mieszane oraz funkcjonujące na terenach niezurbanizowanych odpowiadają za realizację zadań w sferze infrastruktury (dostawy wody, prądu, gazu i ogrzewania), transportu (utrzymują sieć dróg gminnych o znaczeniu lokalnym), bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zakres zadań gmin obejmuje ponadto zapewnienie podstawowej opieki zdrowotnej, organizację edukacji na poziomie podstawowym, sprawowanie opieki nad osobami niepełnosprawnymi oraz w wieku podeszłym, zapewnienie czystości i porządku (wraz z utylizacją odpadów komunalnych), nadto – organizację stref wypoczynku i rekreacji dla mieszkańców oraz zapewnienie dostępu do bibliotek i instytucji (urządzeń) kulturalnych ulokowanych na terenie gminy<sup>4</sup>.

Organem uchwałodawczym samorządu lokalnego w gminie jest rada gminy. W zależności od liczby mieszkańców liczebność rady waha się w granicach od 9 do 31 członków wybieranych w wyborach powszechnych i bezpośrednich na kadencję czteroletnią. Rada gminy na swych sesjach podejmuje uchwały o charakterze ogólnym (normatywnym), uchwała też budżet gminy. Wybiera ze swego grona komisje rady, pośród których istotną rolę odgrywa – w szczególności – komisja finansowa<sup>5</sup>.

Duńskie rozwiązania ustrojowe, odnoszące się do relacji między organami samorządu gminnego, akcentują organiczny związek pomiędzy organem uchwałodawczym (radą gminy) a organem wykonawczym (burmistrzem). W odniesieniu do relacji pomiędzy naczelnymi organami państwa (nawiązującymi – choć tylko w pewnym zakresie – do funkcjonalnego podziału władzy) burmistrz jest wybierany z grona radnych. Co więcej, to on przewodniczy pracom rady gminy; sprawuje także przewodnictwo w komisji finansowej rady. Dzięki przewodniczeniu pracom komisji finansowej burmistrz na bieżąco uczestniczy w przygotowaniu budżetu gminy. Zwiększa to jego odpowiedzialność za kształt budżetu, ale wpływa też – i to korzystnie – na jego realność (a tym samym na szanse pełnego i poprawnego wykonania)<sup>6</sup>.

Burmistrz stoi na czele gminnej administracji samorządowej, na rzecz której działa personel urzędu gminy, kierowanego przez dyrektora urzędu (będącego zawodowym urzędnikiem samorządowym). Cztery największe miasta Danii: Kopen-

<sup>4</sup> Por. *Danmarks kommuner*, København 2007; J.E. Klausen, J.R. Askim, S.I. Vabo, *Kommunereform i perspektiv*, København 2016, s. 11 i n.

<sup>5</sup> K. Houlberg, *Administrative stordriftsfordele ved komunalreformen i Danmark. Sandede eller tilsandede*, „Scandinavian Journal of Public Administration” 2011, nr 15(1), s. 43 i n.

<sup>6</sup> Rozwiązanie takie przyjęto ostatecznie po długich debatach na forum powołanej przez Folketing w 2002 r. specjalnej komisji ds. reform w sektorze publicznym. Komisja ta przedstawiła w 2004 r. sześć alternatywnych rozwiązań w zakresie reformy podziału administracyjnego i relacji między poszczególnymi organami samorządu lokalnego.

haga (562 tys. mieszkańców), Århus (320 tys.), Aalborg (204 tys.) i Odense (194 tys.), mają specyficznie zorganizowaną administrację miejską. Sprawują ją magistraty tych miast (organy o charakterze urzędniczo-zawodowym); dzielą one funkcje zarządcze i administracyjne z wybieralnym burmistrzem miasta.

Powołane w 2007 r. regiony Danii mają integrować gminy funkcjonujące na terenach cechujących się spójnością terytorialną i gospodarczą oraz realizować zadania przekraczające swym zasięgiem i stopniem wyspecjalizowania obszar poszczególnych gmin. Władze regionu koordynują funkcjonowanie infrastruktury i transportu w skali regionalnej. Należą do nich gwarantowanie ochrony środowiska, zapewnianie specjalistycznej opieki zdrowotnej, funkcjonowania szkolnictwa średniego oraz promowanie inwestycji i rozwoju gospodarczego w postaci przedsięwzięć o zasięgu ponadgminnym.

Organem stanowiącym (uchwałodawczym) w regionie jest rada regionu (*regionsråd*). Pochodzi ona z wyborów powszechnych i bezpośrednich; prawo wyborcze przysługuje stałym (zarejestrowanym) mieszkańcom danego regionu (jednej z jego gmin). W skład rady każdego regionu wchodzi 41 członków<sup>7</sup>. Kadencja rady regionu sięga czterech lat.

Przewodniczący rady to jednocześnie szef organu wykonawczego regionu, w skład którego wchodzi nadto 1–2 zastępców przewodniczącego. Kieruje on pracami rady regionu i jest zwierzchnikiem służbowym administracji regionalnej. Jest on wybierany z grona członków rady i łączy mandat radnego regionu z powinnościami o charakterze wykonawczo-administracyjnym.

Władze regionalne nie mają uprawnień do ustanawiania podatków regionalnych ani innych obciążeń finansowych mieszkańców regionu. Działalność regionów finansowana jest po części (w granicach 70%) z budżetu państwa, po części natomiast – z funduszy przekazywanych przez gminy wchodzące w skład danego regionu. Prawie 90% wydatków regionów pochłania utrzymanie szpitali i innych placówek specjalistycznej opieki zdrowotnej<sup>8</sup>.

Obok wybieralnych organów samorządowych (w tym rady regionu i jej przewodniczącego) we wszystkich pięciu regionach funkcjonują – paralelnie – regionalne organy administracji państwowej. Z tego powodu regiony trzeba uznać za jednostki podziału administracyjnego o charakterze mieszanym (hybrydycznym), samorządowo-państwowym. Wspomniane *statsforfatninger* są przedstawicielstwami (delegaturami) administracji rządowej w regionach; organizacyjnie podlegają ministerstwu spraw wewnętrznych oraz zdrowia. Organy administracji rządowej w regionach sprawują nadzór nad przestrzeganiem prawa i respektowaniem polityki prowadzonej

<sup>7</sup> Wybory rad regionu odbywają się w listopadzie, w odstępach co cztery lata. Ostatnie wybory do rad regionu odbyły się 19 listopada 2013 r. (następne planowane są na listopad 2017 r.). Por. szerzej: *Danska regioner*, København 2007; U. Kjær, P.E. Mouritzen (eds.), *Kommunestorrelse og lokalt demokrati*, Odense 2003, s. 7 i n.

<sup>8</sup> Państwo udziela regionom specjalnej dotacji (*sundhedsbidrag*) na finansowanie zadań w zakresie ochrony zdrowia.



przez rząd i administrację centralną. Na czele „administracji państwowych” w regionach stoją dyrektorzy tych administracji (*forvattningsdirektorer*) mianowani przez rząd (formalnie: monarchę) na wniosek ministra spraw wewnętrznych<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Zasadą jest, że dyrektor regionalnej administracji państwowej ma uniwersyteckie wykształcenie prawnicze oraz doświadczenie w pełnieniu funkcji administracyjnych. J. Blom-Hansen, A. Heeager, *Denmark. Between Local Democracy and Implementing Agency of the Welfare State* (w:) J. Loughlin, F. Hendriks, A. Lindström, *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford 2010, s. 221–241.



## ROZDZIAŁ 11

# GRENLANDIA I WYSPY OWCZE

### 11.1. ZWIĄZKI GRENLANDII Z DANIA I JEJ STATUS PRAWNOUSTROJOWY (DO 2009 ROKU)

Najrozleglejsza wyspa świata (1,18 mln km<sup>2</sup>), Grenlandia, geograficznie stanowi część zamorską kontynentu północnoamerykańskiego. Historycznie, ustrojowo oraz praktycznie powiązana jest z Królestwem Danii; kulturowo podlegała wpływom narodów Skandynawii.

Kolonizację wybrzeży Grenlandii rozpoczęli osadnicy, którzy przybyli tam jako uczestnicy wypraw wikingów pod koniec X w. Początkowo nad wybrzeżami Grenlandii polityczną kontrolę sprawowali władcy Norwegii; uzależnili oni od siebie tubylczą ludność Inuitów (zwanymi też Eskimosami).

Klimat Grenlandii, początkowo pozwalający na hodowlę zwierząt, uległ pogorszeniu pod sam koniec XIV stulecia; nastąpiło wówczas tzw. ostatnie zlodowacenie<sup>1</sup>. Wraz z zamrożeniem morza ustała żegluga. Znikła roślinność, a wraz z nią hodowla. Osadnicy przybyli z Europy Północnej wymarli na skutek głodu, awitaminozy oraz walk z Inuitami.

Po rozpadzie unii duńsko-norwesko-szwedzkiej (zawartej w Kalmarze w 1397 r.) na początku XVI stulecia Grenlandia znalazła się pod zwierzchnictwem monarchii duńskiej. W reakcji na zainteresowanie wymianą handlową z mieszkańcami Grenlandii król Danii Christian IV ustanowił monopol swego kraju na handel z Grenlandią. Ponadto Kopenhaga i norweskie Bergen uzyskały monopol na żeglugę do Grenlandii.

W latach 1721–1736 norweski biskup protestancki Hans Egede przeprowadził ponowną chrystianizację wyspy i założył na wybrzeżu zachodnim miasto Godthåb (w języku Inuitów: Nuuk). Równoległe z chrystianizacją przebiegała kolonizacja wybrzeży Grenlandii. W 1750 r. powstała Królewska Grenlandzka Kompania Handlowa (*det Kongelige Grønlandske Handelskompagni*, KGH), od 1776 r. dysponująca

---

<sup>1</sup> G. Szelągowska, *Dania*, Warszawa 2010, s. 361.

monopolem na handel z Grenlandią<sup>2</sup>. W 1782 r. Kompania przejęła zarząd nad obszarem Grenlandii.

Monopol Kompanii na zarząd terytorium wyspy i wyznaczanie inspektorów kolonii został zniesiony w 1911 r. Zarząd nad wyspą przejęło Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Królestwa Danii oraz rada wybierana przez mieszkańców. Urząd inspektora kolonii został zamieniony na urząd gubernatora (jakkolwiek nadal Grenlandia była postrzegana jako duńska kolonia)<sup>3</sup>.

Po ustaniu unii duńsko-norweskiej w 1814 r. Grenlandia pozostała częścią Królestwa Danii. Konstytucja z 1849 r. nie przyznała mieszkańcom Grenlandii praw politycznych; pozostali oni poza możliwością wyboru swych reprezentantów do duńskiego Rigsdagu. Uzyskiwali natomiast możliwość tworzenia organów samorządowych o uprawnieniach dotyczących spraw lokalnych.

Poczynając od 1901 r. (tj. od momentu ustabilizowania się w Danii systemu rządów parlamentarnych) władze duńskie podjęły stopniowe reformy statusu Grenlandii. W 1905 r. Grenlandia przestała być obszarem misyjnym duńskiego Kościoła Państwowego; stała się jego prowincją (biskupstwem). Utworzono dwie lokalne rady konsultacyjne z siedzibami w Godthab (Nuuk) i w Godhavn (Qeqætersuag), wyposażone w prawo kierowania petycji do władz Królestwa. W 1911 r. powstały samorządy lokalne na poziomie gminnym. W 1908 r. Dania wprowadziła jednoosobowy zarząd nad Grenlandią (sprawował go gubernator mianowany na wniosek premiera przez monarchę, podległy rządowi).

W 1921 r. władze duńskie proklamowały Grenlandię częścią składową Królestwa Danii. Ogłoszenie to spotkało się z aprobatą większości państw (Stany Zjednoczone uznały je pod warunkiem odsprzedaży posiadłości duńskich na Karaibach). Zastrzeżenia zgłosiła natomiast Norwegia. Jej stanowisko sprowadzało się do twierdzenia, że w momencie wymuszonego na Danii rozwiązania unii z Norwegią w 1814 r. duńska władza nad Grenlandią obejmowała jedynie Grenlandię zachodnią, powiązaną gospodarczo z Królestwem Danii. Spór trwał przez wiele lat, przerywany okresowymi porozumieniami zwaśnionych stron.

W 1924 r. rybacy norwescy uzyskali prawo połowów wzdłuż wybrzeży wschodniej Grenlandii. Nie powiodła się natomiast ich próba zajęcia portów wschodniej Grenlandii (poparta przez rząd norweski)<sup>4</sup>.

Zakończenie sporu przyniósł wyrok Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej w Hadze z 1933 r. Orzeczenie to pozostawiło całą Grenlandię pod zwierzchnictwem Królestwa Danii. Jednocześnie gwarantowało norweskiej flocie rybackiej prawo prowadzenia połowów na wodach opływających wyspę.

Po zajęciu Danii przez wojska niemieckie w 1940 r. zostały zerwane faktyczne więzy między Grenlandią a duńską metropolią. Zarządcy Grenlandii: Eske Brun

<sup>2</sup> P. Uziębło, *Podstawy ustroju Grenlandii (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 1(17), s. 15.

<sup>3</sup> O. Maquard, *Change and Continuity of Denmark's Greenland Policy, 1721–1870* (w:) E. Heinzlmann, S. Robl, T. Riis (red.), *Die dänische Gesamtstaat: ein unterschütztes Weltreich?*, Kiel 2006, s. 155–156.

<sup>4</sup> G. Szelągowska, *Dania*, s. 363–364.

w Grenlandii Północnej i Axel Svane w Grenlandii Południowej, w trosce o zabezpieczenie interesów miejscowej ludności (i w obawie przed Niemcami) nawiązali kontakty ze Stanami Zjednoczonymi, godząc się m.in. na umieszczenie na obszarze Grenlandii amerykańskich baz wojskowych.

Uzyskawszy znaczną samodzielność, Grenlandczycy w 1946 r. zwrócili się o poszerzenie kompetencji władz grenlandzkich oraz zniesienie duńskiego monopolu na handel z Grenlandią. Żądania te nie zostały jednak zrazu uwzględnione. W zamian zintensyfikowano wysiłki na rzecz objęcia mieszkańców Grenlandii systemem publicznej służby zdrowia oraz unowocześnionym systemem edukacji młodzieży. Wobec protestów Grenlandczyków rząd duński powołał komisję, która w opublikowanym w 1950 r. raporcie zasugerowała zniesienie handlowego monopolu Królewskiej Kompanii Handlowej, modernizację gospodarki (przede wszystkim rybołówstwa i przetwórstwa ryb), wprowadzenie ubezpieczeń społecznych oraz ustanowienie zgromadzenia krajowego o uprawnieniach (głównie doradczych)<sup>5</sup>.

Konstytucja z 1953 r. traktuje Grenlandię jako integralną część terytorium Królestwa Danii. W 1950 r. (a więc jeszcze przed uchwaleniem ustawy zasadniczej) połączone zostały dotychczasowe dwie prowincje: Grenlandia Północna i Grenlandia Południowa. Powstało wówczas wspólne zgromadzenie – Grenlands Landråd. Po raz pierwszy zostało przyznane Grenlandii prawo do reprezentacji w Folketingu; zgodnie z § 28 ustawy zasadniczej uzyskała ona – podobnie jak Wyspy Owcze – prawo obsadzenia (stałej liczby) dwóch mandatów<sup>6</sup>, co szczegółowo uregulowała ustawa wyborcza (*valgloven*). W 1955 r. w składzie rządu Królestwa zostało utworzone odrębne ministerstwo ds. Grenlandii.

Na obszarze Grenlandii nadal pozostały amerykańskie bazy lotnicze (w tym nowa baza w Thule<sup>7</sup>), które w ramach NATO przeszły pod wspólny zarząd duńsko-amerykański. Przyspieszono natomiast inwestycje w flotę połowową, unowocześniając zakłady przetwórcze. Wobec znacznego przyrostu ludności (stopa przyrostu naturalnego w granicach 12‰) i napływu pracowników spoza Grenlandii (ok. 10% ogółu populacji) konieczna okazała się modernizacja gospodarki i infrastruktury komunalnej oraz transportu.

W latach 70. XX w. ujawniły się dalsze różnice w postrzeganiu statusu Grenlandii, z jednej strony przez władze duńskiej metropolii, a z drugiej przez inuicką ludność Grenlandii. Doszło do sporów dotyczących stosowania przywilejów płacowych dla osób urodzonych w Danii na tle uczestnictwa w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej (w referendum w tej kwestii tylko 4 tys. Grenlandczyków poparło przystąpienie do Wspólnoty, 10 tys. głosowało przeciw)<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Tamże, s. 365.

<sup>6</sup> P. Uziębło, dz. cyt., s. 15; por. też M. Grzybowski, *Wstęp (w:) Konstytucja Danii*, Warszawa 2002, s. 23.

<sup>7</sup> W związku z budową bazy doszło do przymusowych przesiedleń ludności tubylczej (inuickiej), co w 1999 r. uznano za naruszenie jej praw (sąd nakazał rządowi Danii wypłatę odszkodowań).

<sup>8</sup> Podstawowym motywem niechęci była obawa o udostępnienie zasobnych łowisk wokół wybrzeży Grenlandii flotom państw członkowskich EWG, ze szkodą dla rybaków oraz przetwórców ryb i owoców morza z obszaru Grenlandii.

Powstałe na Grenlandii partie polityczne: lewicowa Partia Wspólnoty (*Inuit Ataqutity*) oraz socjaldemokratyczna Naprzód (*Siumut*) wysunęły żądanie przyznania Grenlandii szerokiej autonomii (grożąc, na wypadek nieuwzględnienia żądań, „wyjściem” z Królestwa Danii). Bardziej umiarkowane poglądy głosi Partia Przynależności (*Atássut*), dostrzegająca korzyści ze współpracy (głównie ekonomicznej) z bogatą i gospodarną Danią.

W 1979 r. (od 1 stycznia 1979 r.) Grenlandia uzyskała częściową samodzielność. Zgromadzenie zostało przekształcone w parlament Grenlandii, przeprowadzono wybory<sup>9</sup>. Zgodnie z regułami systemu parlamentarnego powstał (z siedzibą w Nuuk) autonomiczny rząd Grenlandii. Na czele pierwszego składu rządu stanął protestancki pastor Jonathan Motzfeldt.

W 2009 r. poczyniono dalszy krok w kierunku realizacji autonomizacyjnych aspiracji mieszkańców Grenlandii. Regulacja z 1978 r. (*the Greenland Act No 577* z 29 listopada 1978 r.) została zastąpiona nową ustawą, przyznającą Grenlandii pełną autonomię w ramach Królestwa Danii i pod symbolicznym zwierzchnictwem królowej Danii<sup>10</sup>.

## 11.2. USTRÓJ GRENLANDII PO UZYSKANIU AUTONOMII

Już po uzyskaniu częściowej autonomii (na podstawie Aktu z 1978 r. wdrożonego od 1 stycznia 1979 r.) autonomiczne władze Grenlandii stanęły wobec dylematu dalszej obecności Grenlandii we Wspólnotach Europejskich (po przystąpieniu Danii – 1 stycznia 1973 r. – do EWG). W szczególności kością niezgody było ograniczenie strefy wyłącznych połowów floty grenlandzkiej do zaledwie 12 mil morskich<sup>11</sup>.

23 lutego 1982 r. odbyło się na Grenlandii referendum w sprawie dalszego uczestnictwa w EWG. Referendum wygrali (otrzymawszy 52% głosów) zwolennicy opuszczenia EWG (za dalszą przynależnością oddano 46,1% głosów). W rezultacie Grenlandia opuściła EWG. W 1984 r. zawarła z władzami tej organizacji porozumienie gospodarcze, zgodnie z którym towary pochodzenia grenlandzkiego mają dostęp do wspólnego rynku europejskiego, a floty rybackie państw Wspólnoty mogą dokonywać odłowów na wodach przybrzeżnych Grenlandii w ramach wykupionych licencji.

<sup>9</sup> W ich rezultacie w 31-osobowym parlamencie mandaty uzyskało 13 deputowanych z socjaldemokratycznej i prosamodzielnościowej partii Siumut, a 8 mandatów przypadło umiarkowanej („produńskie”) Partii Przynależności (*Asássut*).

<sup>10</sup> Lov No 437 iuni 2009; por. M. Kleist, *Greenland's Self Government* (w:) N. Loukacheva (ed.), *Polar Law Textbook*, Copenhagen 2010, s. 178–179.

<sup>11</sup> W porównywalnym czasie Islandia wywalczyła strefę o szerokości 200 mil morskich. Por. G. Szelańska, *Dania*, s. 368.

Stopniowo likwidacji ulegały instytucje duńskie, stanowiące symbol zależności Grenlandii od władz duńskich. Królewską Kompanię Handlową zastąpiła w 1986 r. Autonomiczna Kompania Przemysłowa, Handlowa i Techniczna (*Kalaallitt Niuerfat*, KN), podzielona następnie na trzy agencje. W 1987 r. likwidacji uległo duńskie ministerstwo ds. Grenlandii. Kwestie relacji duńsko-grenlandzkich przejęło biuro ds. Grenlandii przy premierze duńskiego rządu.

Wobec trudności w uzyskaniu pełnej samodzielności gospodarczej wystąpiły spory dotyczące wyboru polityki gospodarczej oraz relacji z Danią. Partie radykalne: *Siunnut* oraz Partia Polarna (*Issitrup Partiaa*, IP), wysunęły ideę przejęcia przez Grenlandię pełnej kontroli nad jej zasobami naturalnymi. Partia Przynależności oraz Partia Wspólnoty, realistycznie oceniając możliwości finansowe i techniczne, opowiadały się za kooperacją instytucji grenlandzkich z duńskimi. Kwestiami spornymi były także sprawy wpływu władz autonomicznych na duńską politykę zagraniczną i obronną, w tym na sposób korzystania z obszarów zajętych pod amerykańskie bazy wojskowe w Grenlandii (spór dotyczył m.in. składowania tam broni jądrowej).

Kwestia rozszerzenia autonomii stała się przedmiotem referendum, przeprowadzonego na Grenlandii w 2008 r. Aż 76% głosujących poparło projekt rozszerzenia autonomii. Projekt ten poddano następnie pod obrady parlamentów: Królestwa Danii oraz autonomicznej Grenlandii; po akceptacji wszedł on w życie z dniem 21 czerwca 2009 r.

Jako autonomiczne terytorium zależne, wchodzące w skład Królestwa Danii, Grenlandia posiada całościowy system organów władzy publicznej, funkcjonujący na podstawie założenia parlamentarnego modelu rządów.

Jednoizbowy parlament Grenlandii składa się z 31 deputowanych, wybieranych w wyborach powszechnych i bezpośrednich, w głosowaniu tajnym. Zasady przeprowadzania wyborów reguluje ustawa (ustanowiona przez parlament Grenlandii) z 31 października 1996 r. o wyborach do Parlamentu Grenlandii<sup>12</sup>.

Grenlandia stanowi jeden okręg wyborczy, w którym obsadza się 31 mandatów. O mandaty te rywalizują konkurujące listy partyjne. Listy mają charakter otwarty; pozwalają na wyrażenie przez wyborców preferencji osobowych. Do „przeliczenia” ważnie oddanych głosów na mandaty stosowany jest system d’Hondta (preferujący silniej popierane ugrupowania). W wyborach, odbywających się co cztery lata, bierze udział kilka partii. W ostatnio przeprowadzonych wyborach w 2013 r. mandaty uzyskała kandydaci pięciu partii (dwa najsilniejsze ugrupowania zmajoryzowały elekcję, uzyskując łącznie ponad 77% głosów ważnych)<sup>13</sup>.

Partie reprezentowane w parlamencie uprzedniej kadencji mogą swobodnie zgłaszać listy kandydatów. Inne listy muszą uzyskać uwiarygodnienie wyborczego poparcia przez co najmniej 1/31 liczby głosów oddanych na wszystkie listy w poprzednich

<sup>12</sup> *Landstingslov nr 9 of 33. october 1996 om valg til Grønlands Landsting*, <http://lovgivning.gl/lov?rid> (dostęp: 20 czerwca 2016).

<sup>13</sup> P. Uziębło, dz. cyt., s. 18 i n.

wyborach parlamentarnych (co nie jest łatwe przy dużym obszarze Grenlandii i rozproszeniu ludności)<sup>14</sup>.

W wyborach o mandat ubiegać się mogą także kandydaci niezależni. Każdy z nich musi uzyskać poparcie co najmniej 40 wyborców, potwierdzone ich podpisami.

Kandydaci muszą mieć ukończone 18 lat, zamieszkiwać w Grenlandii co najmniej 6 miesięcy przed dniem wyborów<sup>15</sup> oraz cieszyć się pełnią praw publicznych. Osoby przebywające za granicą w celach edukacyjnych, zdrowotnych lub służbowo mogą korzystać z biernego prawa wyborczego.

Wzajemne relacje między parlamentem a rządem Grenlandii wyznacza ustawa nr 26 z 18 listopada 2010 r. Parlament (*Inatsisartut*) składa się z 31 deputowanych. Mandat deputowanego jest mandatem wolnym; po wyborach wykonywanie uzyskanego mandatu staje się powinnością deputowanego. Deputowani korzystają z przywileju nietykalności osobistej; przysługuje im też immunitet – zarówno materialny<sup>16</sup>, jak i formalny.

Deputowani – w trosce o transparentność swych działań – muszą ujawnić prowadzoną działalność gospodarczą, zawarte umowy o pracę i inne zobowiązania.

Parlament rozpoczyna pracę najpóźniej 45 dni po wyborze. Obraduje w systemie sesyjnym. Podobnie jak w Danii w parlamencie grenlandzkim stosowane jest pojęcie „roku parlamentarnego”, który rozpoczyna się w drugi piątek września. W ramach „roku parlamentarnego” – inaczej niż w Danii – odbywane są tu dwie sesje: jesienno i wiosenna. Istnieje nadto możliwość zwołania sesji nadzwyczajnej. W okresach międzysesyjnych pracować mogą organy parlamentu, zwłaszcza jego komisje. Na żądanie premiera lub co najmniej połowy deputowanych przewodniczący *Inatrisartutu* musi zwołać posiedzenie izby.

Językiem urzędowym posiedzeń jest grenlandzki; deputowani nieznający dostatecznie tego języka mogą się także posłużyć duńskim. Dokumenty stanowiące rezultat prac parlamentarnych są publikowane w obu tych językach<sup>17</sup>. W obradach mogą brać udział członkowie rządu oraz Wysoki Komisarz, reprezentujący władze Królestwa Danii<sup>18</sup>. Pracami parlamentu kieruje prezydium składające się z przewodniczącego i czterech zastępców. Przy wyborze zastępców przewodniczącego uwzględniana jest partyjna struktura parlamentu.

Merytoryczny ciężar prac parlamentarnych spoczywa na komisjach, wybieranych – przy uwzględnieniu kryterium partyjnego – na pierwszym posiedzeniu po wyborach. Komisje stałe działają w składzie pięciu lub siedmiu członków. Aktualnie w składzie parlamentu Grenlandii działa sześć stałych komisji. Komisje nadzwyczajne powoływane są w miarę potrzeb; charakterystyczne, że działają one w ciągu całego

<sup>14</sup> Wymagane podpisy muszą być zebrane najpóźniej na pięć tygodni przed dniem głosowania.

<sup>15</sup> Wcześniej z praw wyborczych korzystali także obywatele Danii, wykonujący na Grenlandii funkcje administracyjne.

<sup>16</sup> Za wystąpienia na forum parlamentu i jego organów deputowani ponoszą odpowiedzialność tylko przed parlamentem.

<sup>17</sup> Por. *Inatsisortut – The Parliament of Greenland*, Nuuk 2013, s. 11.

<sup>18</sup> P. Uziębło, dz. cyt., s. 22–23.



roku parlamentarnego<sup>19</sup> (kontynuacja działań w nowym roku wymaga ponownego wyboru komisji). Na zasadach stosowanych do komisji stałych funkcjonować może również prezydium parlamentu<sup>20</sup>.

Komisje stałe pełnią funkcje opiniodawcze w sferze ustawodawstwa; nadto funkcjonują jako organy pomocnicze w sferze kontroli parlamentarnej nad rządem i administracją rządową. Działalność komisji jest otwarta na kontakty z organizacjami społecznymi, gospodarczymi oraz samorządami, czemu służy praktyka odbywania wspólnych spotkań.

Inicjatywa ustawodawcza służy indywidualnie deputowanym oraz rządowi Grenlandii. Projekty winny pozostawać w ramach kompetencji wynikających z Aktu o samodzielności Grenlandii. Winny być zgodne z unormowaniami duńskiej konstytucji. W postępowaniu ustawodawczym obowiązuje zasada trzech czytań; pierwsze czytanie ma miejsce na posiedzeniu właściwej przedmiotowo komisji stałej.

W sytuacji, gdy funkcje głowy państwa na Grenlandii sprawuje – formalnie – monarcha duński, reprezentowany przez Wysokiego Komisarza, Akt o samodzielności powierza promulgację ustaw przyjętych przez autonomiczny parlament Grenlandii grenlandzkiemu rządowi. Przyjęte rozwiązanie, zasadne ustrojowo, wyróżnia się pewną oryginalnością. Premier rządu ma powinność dokonania promulgacji w 4 tygodnie od finalnego uchwalenia ustawy. Rząd (*Naalakkersiut*) może jednak wystąpić ze swoistym, niestanowczym wetem ustawodawczym: w ciągu 8 dni od uchwalenia ustawy może zwrócić się o poddanie uchwalonej ustawy ponownemu rozpatrzeniu na kolejnym posiedzeniu izby. Ponowna aprobata parlamentu czyni ustawę ostatecznie wiążącą i podlegającą obowiązkowej publikacji. Ustawa „zawetowana” przez rząd i nie uchwalona ponownie uważana jest za niebyłą. Oryginalnie uregulowana została nadto kwestia wejścia ustawy w życie: zaczyna ona obowiązywać w dniu następnym po dniu jej opublikowania na oficjalnej stronie internetowej parlamentu<sup>21</sup>.

Kompetencje parlamentu obejmują również stanowienie o budżecie i ustanawianiu podatków (co wymaga formy ustawy). W zakresie projektowania budżetu i przedkładania jego projektu parlamentowi wyłączna inicjatywa ustawodawcza należy do rządu. Komisja finansów i podatków parlamentu może dokonać modyfikacji projektu. Po jego uchwaleniu wykonuje ona kontrolę realizacji ustawy budżetowej przez rząd; ocenia również wydatkowanie funduszy na cele nie przewidziane w budżecie, a wynikające z sytuacji nadzwyczajnych i nie dających się przewidzieć.

Parlament (*Inatsisartut*) sprawuje – przy pomocy komisji finansów i budżetu oraz innych komisji – kontrolę realizacji budżetu oraz wykonywania ustaw. Może uchwalić rządowi *in corpore* lub poszczególnym ministrom wotum nieufności (bezwzględ-

<sup>19</sup> Tamże, s. 22.

<sup>20</sup> W parlamencie Grenlandii w kadencji 2013–2017 działają następujące komisje stałe: finansów, podatków, audytu, polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, polityki sądowej, skrutacyjna oraz prezydzialna (tożsama osobowo z prezydium parlamentu). Por. P. Uziębło, dz. cyt., s. 22. W pracach komisji ds. zagranicznych i bezpieczeństwa uczestniczą grenlandzcy członkowie duńskiego Folketingu.

<sup>21</sup> To nowoczesne rozwiązanie jest wysoce funkcjonalne w warunkach geograficzno-klimatycznych Grenlandii, rozproszenia miejsc osiedlania się mieszkańców i „naturalnych” trudności komunikacyjnych.

ną większością), co powoduje obowiązek podania się do dymisji. Podporządkowany parlamentowi ombudsman parlamentarny kontroluje przestrzeganie ustaw w stosunku do poszczególnych osób (i ich organizacji).

Premier rządu powoływany jest z grona deputowanych do parlamentu<sup>22</sup>. Wyboru premiera dokonuje parlament Grenlandii na pierwszym posiedzeniu po wyborach; poza przypadkami ustąpienia z własnej inicjatywy lub wskutek uchwalenia weta nieufności premier pełni urząd do wyboru premiera przez parlament następnej kadencji. Wotum nieufności dla premiera jest równoznaczne z odwołaniem całego rządu. Ministrowie są proponowani przez premiera; ustala on każdorazowo liczbę ministrów i zakresy ich właściwości.

Uchwalenie wotum nieufności dla rządu, a nawet dla konkretnego ministra może zainspirować premiera do wystąpienia o skrócenie kadencji parlamentu i zarządzenia wyborów przedterminowych. W gestii premiera pozostaje zatem wybór jednej z alternatywnych możliwości: ustąpienie rządu bądź skrócenie kadencji parlamentu i zarządzenie nowych wyborów.

Akt o samodzielności Grenlandii z 2009 r. podzielił sprawy należące do właściwości organów autonomii grenlandzkiej na dwie kategorie. Kategorię pierwszą stanowią sprawy wymienione w części II Aktu, o których przejęciu (wraz z terminem przejęcia) decydować mają władze Grenlandii. Kategorię drugą stanowią natomiast sprawy, których przejęcie w gestię organów Grenlandii jest kwestią bilateralnego porozumienia pomiędzy rządem autonomicznej Grenlandii a władzami Królestwa Danii. Porozumienie to może dopuścić przejęcie spraw niewymienionych w Akcie o samodzielności; tym samym zakres władzy organów grenlandzkich może zostać poszerzony<sup>23</sup>. W kategoriach prawno-traktatowych istnieją zatem przesłanki dla zwiększania samodzielności Grenlandii w płaszczyźnie kompetencyjno-decyzyjnej. W sferze ekonomiczno-finansowej natomiast nadal występuje silne uzależnienie gospodarki grenlandzkiej od duńskiej metropolii. Akt o samodzielności z 2009 r. gwarantuje Grenlandii coroczne wsparcie ze środków Królestwa Danii w wysokości 3 439,6 mln koron duńskich<sup>24</sup>, co stanowi 55–60% przychodów Grenlandii. Akt o samodzielności przewiduje, że po ustaniu wypłacania subwencji konieczne będzie zawarcie nowej umowy pomiędzy rządem Królestwa Danii a rządem Grenlandii w sprawie przyszłych relacji gospodarczych.

W relacjach międzynarodowych Grenlandia reprezentowana jest przez władze Królestwa Danii. Niemniej postanowienia rozdz. IV Aktu o samodzielności przyzna-

<sup>22</sup> Wymóg ten ma podkreślać parlamentarny charakter ustroju. Ponadto służy zaakcentowaniu powiązania rządu Grenlandii z miejscowym, grenlandzkim parlamentem, nie zaś z instytucjami duńskiej korony, tj. z duńskim monarchą bądź z rządem Danii.

<sup>23</sup> M. Kleist, dz. cyt., s. 186.

<sup>24</sup> Kwota ta podlega corocznej waloryzacji, stosownie do wzrostu wynagrodzeń oraz cen. Podlega ona wypłacie w 12-miesięcznych, równych ratach. W przyszłości planuje się postępujące zastępowanie subwencji duńskiej dochodami z eksploatacji miejscowych bogactw mineralnych, w miarę postępów w ich rozpoznaniu i wydobyciu. Opracowany został nawet schemat proporcjonalnego obniżania subwencji po przekroczeniu kwoty 75 mln koron duńskich jako dochodu z eksploatacji bogactw mineralnych (głównie ropy i gazu).

ją rządowi Grenlandii prawo negocjowania i zawierania umów międzynarodowych w sprawach objętych właściwością decyzyjną władz Grenlandii. Rząd grenlandzki ma obowiązek informować rząd w Kopenhadze o zamiarze negocjowania i zawarcia tego typu umów. Jeśli umowy mają charakter sektorowy (resortowy), nie podlegają one ratyfikacji ani nie wymagają aprobaty władz Królestwa Danii. Zawarcie przez rząd duński umów, które dotyczą także Grenlandii, wymaga natomiast uzgodnień z rządem grenlandzkim. Rząd ten ma prawo wniesienia swych uwag do stanowiska negocjacyjnego. Rząd Grenlandii ma prawo zgłosić chęć akcesu do organizacji międzynarodowej, dopuszczającej członkostwo podmiotów niebędących odrębnymi państwami; wniosek taki musi jednak przedłożyć za pośrednictwem (i aprobatą) duńskiego rządu. *Naalakkersuisut* może z kolei wystąpić o afiliowanie przy niektórych przedstawicielstwach dyplomatycznych Danii osób reprezentujących interesy Grenlandii w granicach objętych jej autonomią.

Projekty duńskich ustaw oraz innych aktów prawnych, dotyczących spraw Grenlandii, podlegają obowiązkowej konsultacji z władzami grenlandzkimi. Stanowisko władz grenlandzkich ma status koniecznej, lecz nie wiążącej opinii. Ewentualne spory kompetencyjne między organami Królestwa Danii a organami autonomii grenlandzkiej rozstrzygane są przez organ rozjemczy, złożony z trzech sędziów duńskiego Sądu Najwyższego oraz arbitrów wyznaczonych – po dwóch – przez stronę duńską i grenlandzką. W razie braku konsensualnego rozstrzygnięcia decyzję w sprawie podejmuje sędziowie Sądu Najwyższego<sup>25</sup>.

Artykuł 21 Aktu o samodzielności zawiera swoistą stypulację w kwestii ewentualnego ogłoszenia niepodległości Grenlandii. Przewiduje on, że „decyzja w sprawie niezależności Grenlandii podjęta będzie przez lud Grenlandii”. Należy przy tym przyjąć, że sama akceptacja idei niepodległości w głosowaniu powszechnym nie jest równoznaczna z jej ogłoszeniem, a zarazem – samoistnym uzyskaniem przez Grenlandię statusu niepodległego państwa. W świetle dotychczasowych uregulowań duńsko-grenlandzkich oznaczałoby jedynie zobowiązanie rządu Grenlandii do podjęcia negocjacji z rządem duńskim w kwestii warunków uzyskania pełnej niepodległości. Warunki ewentualnego porozumienia wymagają, po pierwsze, aprobaty Inatsisartutu (parlamentu grenlandzkiego), po wtóre – ponownego referendum ogólnogrenlandzkiego. Akt o samodzielności nie dopuszcza natomiast możliwości podziału wyspy i uzyskania niepodległości przez część jej terytorium (z pozostaniem reszty obszaru w zależności od Danii)<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Mogą oni wstrzymać wejście w życie aktu normatywnego, którego wydanie stało się przesłanką sporu (do czasu ogłoszenia rozstrzygnięcia tego sporu).

<sup>26</sup> P. Uziębło, dz. cyt., s. 33–34.

### 11.3. WYSPY OWCZE (FÆRØERNE, FØYORAR)

Wyspy Owcze, położone między Morzem Norweskim a Oceanem Atlantyckim, stały się obszarem osiedlenia i kolonizacji przez norweskich wikingów, poczynając od IX stulecia. W 1035 r. stały się one lennem królów norweskich. Około 900 r. ukształtował się farerski Althing, zgromadzenie dorosłych mężczyzn o uprawnieniach prawodawczych, sędowniczych oraz decyzyjnych w sprawach bieżących. W 1271 r. wyspy poddano norweskim uregulowaniom prawnym; sprawy ziemi regulował odrębny farerski kodeks z 1298 r., nadany przez króla Norwegii.

W XIV–XVIII w. Wyspy Owcze zamieszkiwało do 40 tys. osadników trudniących się głównie żegluga i rybołówstwem. Poczynając od XVIII w., liczba ludności zaczęła wzrastać, zarówno wskutek przyrostu naturalnego, jak i osadnictwa. Obecnie sięga ok. 48 tys. osób (łącznie z imigrantami).

Po ustaniu unii duńsko-norweskiej w 1814 r. królowie duńscy utracili panowanie nad Norwegią, ale zachowali władzę na Wyspach Owczych. Dania zmonopolizowała handel i kontakty gospodarcze z ludnością Wysp Owczych. Na Wyspach nie ukształtował się stan szlachecki. Podstawową grupę ludności stanowili rolnicy, majątkowo dzielący się na bogatych kmieci (*storbønder*), średnich kmieci z ograniczonymi prawami do ziemi (zakazem obrotu; *odelsbønder*), dzierżawców (*fæste*) i czeladź (chłopów bezrolnych).

Administracyjnie Wyspy Owcze stanowiły część terytorium Królestwa Danii (i jej wschodniej części, tj. Zelandii<sup>27</sup>). W latach 1720–1775 Wyspy Owcze poddane zostały duńskiej administracji na Islandii.

W XIX w. wzmogły się nastroje niepodległościowe ludności farerskiej; w odpowiedzi Dania poczęła przyznawać instytucjom miejscowym ograniczoną autonomię. W 1857 r. zniesiony został królewski monopol handlowy, co korzystnie wpłynęło na rozwój gospodarczy (przede wszystkim: połów, przetwórstwo i eksport ryb). Poczynając od lat 80. XIX stulecia narastała świadomość odrębności narodowej, czego wyrazem było utworzenie narodowego Stowarzyszenia Farerów (*Føroyingafelag*) oraz założenia – w 1899 r. – farerskiej szkoły wyższej<sup>28</sup>.

Rodzący się ruch narodowy wystąpił o rozszerzenie kompetencji zgromadzenia prawodawczego (*Løgtingu*) oraz równouprawnienie języka farerskiego w szkołach, sądach i w Kościele (nastąpiło to dopiero w latach 1938–1939).

Od 1906 r. zaczęły powstawać na wyspach farerskie partie polityczne. Jedne, jak Partia Unii (*Sambandsflokkurin*), opowiadały się za zachowaniem związków z Danią; inne – jak Partia Samorządu (potem: Niepodległości, *Sjalstæriflokkurin*) – przyjęły opcję niepodległościową. W 1925 r. powstała też, nawiązująca do wzorców duń-

<sup>27</sup> Było to pewnym ewenementem z uwagi na okoliczność, że wyspiarska Zelandia należała – geograficznie – do obszarów Danii bardziej odległych od Wysp Owczych.

<sup>28</sup> G. Szelałowska, *Dania*, s. 375.

skich, Partia Socjaldemokratyczna (*Javnaðarflokkurin*), a w 1934 r. – Partia Ludowa (*Fólkaflokkurin*), wyraźnie niepodległościowa.

W okresie II wojny światowej władzę nad wyspami, ze względu na ich strategiczne położenie, przejęły wojska brytyjskie. Władzę ustawodawczą sprawował miejscowy Løgting. Po odzyskaniu kontroli nad wyspami władze duńskie zaproponowały zagwarantowanie im autonomii. Wobec różnic pomiędzy partiami farerskimi przeprowadzono referendum (14 września 1946 r.). 48,7% wypowiedziało się za zerwaniem związków z Danią; 47,2% – za ich zachowaniem<sup>29</sup>. Wobec niewielkiej przewagi zwolenników niepodległości rząd duński odmówił zgody na przyznanie wyspom niepodległości (frekwencja w referendum sięgała zaledwie jednej trzeciej uprawnionych). W rozpisanych przedterminowych wyborach do parlamentu *Løgtingu* zwycięstwo przypadło zwolennikom związku z Danią. 23 marca 1950 r. parlamenty duński i farerski przyjęły ustawę o autonomii Wysp Owczych<sup>30</sup>. Wyspy stały się autonomiczną częścią Królestwa Danii. W 1955 r. uregulowano sprawę połowu ryb na wodach przylegających do Wysp.

W dalszym ciągu, mimo znacznego rozwoju, gospodarka Wysp Owczych uzależniona jest od duńskich inwestycji, a budżet – od subsydiów duńskich. Na tle krytyki postępowania banków duńskich doszło nawet do pomysłu przeprowadzenia w 2001 r. referendum niepodległościowego, które następnie – wobec obaw w sferze gospodarczej – przesunięto na 2012 r. Z czasem jednak nastroje niepodległościowe uległy swoistemu uspieniu. Odnalezienie złóż ropy naftowej na farerskim szelfie i problemy z ich rozpoznaniem skłaniają do zachowania związków z Danią przy ewentualnej perspektywie rewizji powiązań prawno-ustrojowych i poszerzenia autonomii.

W ramach uprawnień gwarantowanych przez ustawę o autonomii na Wyspach działa 32-osobowy parlament (*Løgting*) oraz rząd (*Landstyreelse*). Formalną głową państwa pozostaje królowa duńska, reprezentowana na wyspach przez Wysokiego Komisarza. Nadzór nad przestrzeganiem prawa powierzono specjalnemu urzędowi – *rigsombudsmanda*. Konstytucja Danii z 5 czerwca 1953 r. zagwarantowała wyspom stałą reprezentację w duńskim Folketingu w postaci 2 mandatów obsadzanych w wyborach, w których prawo wyboru służy wyłącznie stałym mieszkańcom wysp<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> G. Szelągowska, *Dania*, s. 377.

<sup>30</sup> K. Szwed, *Autonomie duńskie na drodze do uzyskania niepodległości*, Rzeszów 2012. Por. również: S. Sagan, V. Serzhanova, *Charakterystyka aktów ustrojowych autonomii nordyckich*, „Acta Iuridica Lubliniensis” 2014, s. 121–133.

<sup>31</sup> G. Szelągowska, *Dania*, s. 378.



## UWAGI KOŃCOWE

Niewielka terytorialnie i ludnościowo Dania należy do najbardziej gospodarczo rozwiniętych państw świata. Pod względem produktu krajowego brutto *per capita* (50 965 \$ *per capita*, przy parytecie nabywczym rządu 36 549 \$) zajmuje odpowiednio ósme i siódme miejsce w skali światowej. Jednocześnie z punktu widzenia skali rozpiętości dochodów Dania należy do grona państw, gdzie rozpiętość ta mieści się wśród najniższych w świecie, co pośrednio świadczy o urzeczywistnieniu założenia równości społecznej, stanowiącego jeden z komponentów idei państwa dobrobytu.

Samowystarczalna pod względem energetycznym (przy wydobyciu ropy i gazu przekraczającym niemal dwukrotnie zapotrzebowanie krajowe oraz znaczącym wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii), o dobrze rozwiniętym przemyśle (głównie spożywczym, farmaceutycznym, maszynowym, metalurgicznym, celulozowo-papierniczym i produkcji materiałów budowlanych) Dania jest nowoczesnym krajem przemysłowo-rolniczym doby postindustrialnej.

Dania posiada także nowoczesne, w wysokim stopniu zmechanizowane rolnictwo. Produkcja żywności przekracza trzykrotnie zapotrzebowanie krajowe, zaś produkty rolne stanowią ważną część zyskowego eksportu. Grunty orne i sady zajmują aż 63% powierzchni kraju. Dania jest światową potęgą w produkcji oraz eksporcie mleka, masła, serów oraz mięsa<sup>1</sup>. Istotną część duńskiego eksportu stanowią ponadto przetwory rybne. Ponad jedna trzecia produktu krajowego brutto pochodzi z eksportu. Do najważniejszych partnerów handlowych Danii należą: Niemcy, Szwecja, Wielka Brytania oraz Stany Zjednoczone.

Poczynając od lat 60. XX w., Dania doświadczyła i doświadcza głębokich zmian strukturalnych w gospodarce (postęp technologiczny, rozwój elektroniki i technik informatycznych, cyfryzacja) oraz w uwarstwieniu i profilu zawodowym społeczeństwa (wzrost zatrudnionych w sektorze usług do 70%, podniesienie poziomu wykształcenia i mobilności zawodowej). Nastąpiło zróżnicowanie postaw w odniesieniu do stylu życia, modelu rodziny oraz relacji: pracodawcy – pracownicy, szczególnie w układzie międzypokoleniowym<sup>2</sup>. Nasiliły się też konflikty społeczne, m.in. na tle ograniczonej liczby miejsc pracy dla wykształconej młodzieży, dostosowania metod

---

<sup>1</sup> Duńskie masło stanowi 17% tego produktu na rynkach światowych, a mięso – 15%.

<sup>2</sup> B. Piotrowski, *Skandynawia powojenna. W cieniu państwa opiekuńczego 1944–1975*, Poznań 2015, s. 309.

zarządzania zakładami pracy oraz siatki płac do kwalifikacji, poziomu wykształcenia i aspiracji życiowych pracowników.

W kontekście ujawnionych różnic w poglądach i aspiracjach poszczególne środowiska polityczne wystąpiły z nowymi ofertami rozwoju państwa i społeczeństwa. Już w 1969 r. uczynili to socjaldemokraci, lansując ideę budowy „nowego społeczeństwa”, zakładającą bardziej sprawiedliwy podział wytworzonego dochodu, wprowadzenie elementów programowania gospodarki i rozwoju społecznego, aktywną politykę zapobiegania bezrobociu i wykluczeniu społecznemu. Idea ta zakładała nadto wpływ pracowników na zarządzanie zakładami pracy oraz utrzymanie korzystnego dla weteranów pracy systemu rent i emerytur. Ponadto priorytetem miało się stać zwiększenie troski o środowisko naturalne i rozwój sektora usług publicznych.

Zarówno socjaldemokraci, jak i liberałowie wspierali koncepcję rozwoju samorządności lokalnej, czemu służyć miały dwie kolejne reformy podziału administracyjnego i władzy lokalnej, przeprowadzone w 1970 i w 2009 r. Celem reform było zwiększenie potencjału gospodarczego i kadrowego podstawowych jednostek podziału administracyjnego, tj. gmin zasadniczych (*privmærkommuner*), następnie – postępujące zmniejszenie ilości jednostek terytorialnych drugiego stopnia (najpierw zmniejszenie liczby okręgów – *amter* z 22 do 14, a w 2009 r. zastąpienie ich regionami).

Okresowa *prosperity* gospodarcza z lat 1972–1973 i otwarcie rynków europejskich na eksport z Danii (po jej przystąpieniu do EWG w 1973 r.) przyczyniły się przejściowo do poprawy nastrojów społecznych i wyciszenia konfliktów. Jednocześnie postawiły przed partiami politycznymi zadanie zmodyfikowania dotychczasowych programów, opartych na założeniach stabilnych podziałów zawodowych i środowiskowych (przeciwstawienie ról: pracodawcy – pracownicy; zatrudnieni w przemyśle – farmerzy; pracownicy niewykwalifikowani – pracownicy z cenzusem zawodowym i wykształcenia). Niekorzystne dla partii „historycznych” wyniki wyborów parlamentarnych w 1973 r. otworzyły okres dalszej fragmentacji politycznego *spectrum* oraz ożywienia bądź powstania nowych ugrupowań w centrum, na prawicy, a także radykalnej lewicy. Duński model „państwa dobrobytu” stanął przed poważną próbą. Jednocześnie narastały nastroje antyetytatystyczne i populistyczne, czego dowodem był niespodziewany sukces Partii Postępu, kierowanej przez populistycznego prawnika Mogensa Glistrupa.

Oslabieniu socjaldemokracji służyło też powstanie nowego (rozłamowego) ugrupowania – Centrum Demokracji, grupującego drobnych posiadaczy, robotników wykwalifikowanych, pracowników rosnącego sektora usług oraz części kadry technicznej. Na przeciwległej flance, wśród młodzieży akademickiej, socjaldemokratom odbierało wyborców niewielkie (choć radykalne) ugrupowanie *Venstresocialisteme*, stanowiące segment tzw. nowej lewicy.

W polityce zewnętrznej znacząca część społeczeństwa (ponad 40%) upatrywała gwarancji bezpieczeństwa Danii w jej członkostwie i związkach z NATO (aczkolwiek w kraju powtarzały się kampanie przeciw magazynowaniu na terytorium Danii broni



jądrowej). Kwestią kontrowersyjną pozostawało nadto stacjonowanie w Danii wojsk Paktu Atlantycznego, zwłaszcza niemieckich i amerykańskich.

Przystąpienie Danii do Wspólnego Rynku (w następstwie trzykrotnie ponawianych rokowań i referendum z 2 września 1972 r.) – jako jedyne państwa Europy Północnej przed 1995 r. – utrwaliło gospodarcze powiązanie Danii z państwami kontynentu europejskiego (przy jednoczesnym utrzymaniu relacji z państwami Półwyspu Skandynawskiego). W dłuższej perspektywie – mimo wielu perturbacji i zastrzeżeń (w zakresie polityki rolnej, w kwestii przyjęcia wspólnej waluty) – członkostwo w Unii Europejskiej (bez terytoriów zależnych: Grenlandii i Wysp Owczych) posłużyło otwarciu gospodarki duńskiej na rynki europejskie i zwiększeniu jej konkurencyjności.

Realizując model państwa dobrobytu, Dania od lat 70. XX w. stała się krajem rosnącej zamożności i bezpieczeństwa socjalnego (mimo trudności z pełną eliminacją bezrobocia, zwłaszcza wśród młodzieży). Od 1963 r. działa w Danii ministerstwo ds. rynku pracy, do którego zadań należy bilansowanie podaży i popytu na rynku zatrudnienia i stymulowania zmian w systemie edukacji ogólnej i zawodowej. Rozwinięty program budownictwa mieszkaniowego oraz pomocy kredytowej dla budujących domy (mieszkania) sprawił, że blisko 70% rodzin duńskich zajmuje własne domy lub mieszkania. W Skandynawii – obok Szwecji – Dania cieszy się najlepiej zorganizowanym systemem opieki społecznej.

Dziesięciolecie rządów partii centrowo-prawicowych (1982–1993) przyczyniło się do zahamowania tempa wzrostu wydatków na cele polityki socjalnej i do swoistej „ekonomizacji” działania państwa, podporządkowania go rygorom opłacalności. Została przywrócona symetria wzrostu produktu narodowego brutto oraz wzrostu płac i wydatków na cele społeczne<sup>3</sup>. Nastąpiło spowolnienie wzrostu wydatków na ubezpieczenia zdrowotne, zasiłków dla bezrobotnych oraz procesu dobrowolnego (wcześniejszego) przechodzenia pracowników na emeryturę. Z drugiej strony zostały zachowane podstawowe zdobycze z okresu poprzedniego, w tym gwarantowana emerytura „państwowa” po ukończeniu 67. roku życia. W gospodarce mieszkaniowej wzrosła rola elementów rynkowych, przy czym reforma podatkowa z 1987 r. wprowadziła ograniczenia odliczeń wydatków na mieszkanie od podstawy opodatkowanego dochodu<sup>4</sup>.

Przedsięwzięcia „oszczędnościowe” (w sferze wydatków socjalnych) przyczyniły się do poprawy stanu gospodarki duńskiej w połowie lat 90. XX w. Posłużyły, pośrednio, jako czynnik sprzyjający rządowi lewicy, po odzyskaniu steru rządów przez socjaldemokratów w 1993 r. i podjęciu przez nich działań na rzecz tzw. nowej polityki w obrębie państwa dobrobytu<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Ch. Green-Pedersen, *The Danish Welfare State under Burgeous Reign. The Dilemma of Popular Entrenchment and Economic Constraints*, „Scandinavian Political Studies” 1999, 22, s. 246–247.

<sup>4</sup> Reforma ta była planowana jeszcze przez rządy socjaldemokratyczne, ale wprowadzona dopiero pod koniec lat 80. XX w.

<sup>5</sup> K.V. Andersen et al., *Reorganizing the Danish Welfare State, 1982-1993. A Decade of Conservative Rule*, „Scandinavian Studies” 1996, 68, s. 161-187.

Silne związki gospodarcze z państwami Unii Europejskiej (dwie trzecie duńskiego eksportu trafia do państw członkowskich UE) stawiają przed zamożną Danią dylemat: z jednej strony (podobnie jak dotychczas Wielka Brytania) preferowania ograniczeń w ponoszeniu wydatków na cele wytyczane przez organy Unii (realizowane poza granicami Danii), z drugiej – utrzymania związków ze wspólnym rynkiem<sup>6</sup>.

W 2011 r. Dania (pozostająca poza strefą euro) podpisała tzw. *Euro Plus Pact*, tj. układ nakierowany na zwiększenie konkurencyjności produkcji oraz koordynację polityki podatkowej (fiskalnej) państw członkowskich. Wyniki referendum w Wielkiej Brytanii z czerwca 2016 r. stawiają przed Danią – tradycyjnym dostawcą na rynek brytyjski – nowe wyzwania.

---

<sup>6</sup> Dania jest płatnikiem netto na rzecz UE (ok. 1 biliona koron = 178 mln \$ rocznie).

## SUMMARY

### Denmark The outline of the political system

The monography 'Denmark – the outline of the political system' is the third publication in a series of studies regarding systems of contemporary Nordic (Scandinavian) states, successively published by Jagiellonian University Press. The studies are based on generally similar scheme, however with reference to specificity of particular states and their systems.

The study is divided into eleven chapters. Chapter 1, entitled 'State-population-economy', includes updated data concerning natural conditions, as well as demographic and economic potential of the Kingdom of Denmark. Data gathered in this chapter, which is mainly of an informative character, present geographical conditions of functioning of the smallest state of the contemporary Scandinavia (43 069 square kilometres of a land area), its diverse topography (location of a major part of territory on numerous islands, while a part of it on Jutland), location by the sea and its close relations to the sea, majority of lowlands areas agriculturally developed (61,6% of the state area are agriculturally developed, 11% are forests), as well as relatively low (apart from oil and gas fields on the continental shelf) supplies of natural resources. Demographic data (5,58 million residents) show, on the other hand, that Denmark entered the period of post-industrial development (more than  $\frac{3}{4}$  of the economically active population is employed in services, commerce and administration) with the preservation of specialised and modern branches of industry (chemical and pharmaceutical, agri-food, shipbuilding, industrial automation and machine building, as well as electronics). Traditionally, Denmark is a country of highly efficient agriculture and food processing with dominance of pig and cattle farming (into which 70% of forty four thousand farms is engaged), developed export of dairy products (particularly butter and milk products), as well as meat. In agriculture, agri-food processing and turnover of agricultural products an important role is played by well-organised farmers and processors cooperation. It is worth to notice that, apart from its high productivity and modernity, into Danish agriculture only 3% of labour force is engaged and it products only circa 1,6% of the GDP.

Chapter 2 presents the evolution of a political system of the Kingdom of Denmark within more than thousand years of the Danish state (Denmark is the oldest European monarchy with no break in a political continuity). After a short presentation of the beginnings of the Danish state, which date back to the 10<sup>th</sup> century, as well as its major political institutions in the Middle Ages, the evolution of the Kingdom's system was presented, firstly in the 16<sup>th</sup>–17<sup>th</sup> centuries, and after that the history of the state and its institutions till the period of Napoleonic Wars and the Danish monarchs' loss of rule over Norway in 1814. What is particularly emphasised is the presentation of evolution of state's institution in the 19<sup>th</sup> century, i.e. the period of shaping basis of the Danish parliamentary system and establishing the first Constitution of the Kingdom, which was proclaimed in 1849 (and amended in 1866). As a result of these transformations Kingdom of Denmark changed (after 1866) into 'a limited constitutional monarchy', and after that – by stages – into a parliamentary monarchy.

Presentation of the evolution of Danish system in the 20<sup>th</sup> century (including the new constitution of the Kingdom established in 1915, as well as transformations during the interwar period) was broadened by presentation of transformations of a social and professional structure of Denmark residents, as well as changes in awareness and political leaning of particular spheres (classes and professional societies) of Danish society. The same manner of presentation of social and political transformations was applied in the final part of chapter 2, regarding the analysis of political changes after World War II – till the turn of the 20<sup>th</sup> and 21<sup>st</sup> centuries and the period of 2000–2015. A particular emphasis was given to the presentation of genesis of the Danish constitution in force (the third complete one), which was established on 5<sup>th</sup> June 1953, as well as presentation of Danish party system transformations in the period of 1945–1973 (till so called breakthrough elections), and after 1973.

In chapter 3 ('Social structure-political divisions-party system') there is the analysis of social and demographic conditions of political divisions which can be found in contemporary Denmark, and which influence the shape and mode of operation of the Danish party system (and particular political parties). The abovementioned analysis in the first place focuses on the influence of transformations in economy and professional structure (a relative decrease in the role of extractive and heavy industry in favour of modern branches of production, highly mechanised and automatized, where qualified workers are employed, replacement of small farms with large, mechanised and commercial production-oriented breeding farms, an expansive increase in services and commerce sectors) on social stratification and topography of group interests (interests of particular societies). On that background the study presents the evolution of social backup of major political parties; starting with 'historical parties': liberal and conservative ones, an after that as well social democratic one. Particular attention is paid to diversification conditions for political attitudes and preferences of particular social classes, social and professional societies, and generations in the period of 1945–1973, as well as reasons for turning an electorate from major political parties towards new (as well populist ones – like the Progress Party, and nowadays

Danish People's Party), or created as a result of a break in political parties (mostly passing or successively marginalised).

Reflections presented in section 3.2 which regard transformations in Danish party system at the turn of the 20<sup>th</sup> and 21<sup>st</sup> centuries, are very important to questions discussed in further chapters. Particularly a 'redirection' of political mobilisation of most of Danish parties should be noticed, from so far preferred social groups (which face depopulation): heavy industrial workers and traditional farmers, to new numerous societies: services and commerce employees, managers of medium and higher level, technical inspection employees, students and pupils. As well there can be seen withdrawal from society mobilisation traditions and mobilisation based on ideological continuity towards issue-oriented behaviours, which consist a response to specific events or political initiative (joining the European Union, engagement in NATO military actions, attitude towards events in the Near East, and – most recently – attitude towards labour immigration and the question of refugee reception).

Chapter 4 is the first out of distinguished elements of the study, regarding contemporary systemic issues. The aim of this chapter is to present Danish, relatively complex, election system, particularly taking into consideration parliamentary elections, as politically the most important. The scope of chapter 4 encloses: analysis of constitutional rules of election law, questions of division into election districts and allocation of seats in parliament, laws which regulate election process (particularly Valgloven election law of 1987 with later amendments), as well as issues concerning frontiers of law and election sociology, i.e. candidates selection, their promotion in an election campaign. In final section (4.5) the Author presents as well as comments election results to the Folketing in the period of 2001–2015. There is also discussed (in section 4.6) the question of direct democracy forms in Denmark, particularly regarding nationwide referendum.

Subsequent chapters of the monography consist presentation of the institutional position, functions and competences, as well as rules of appointing and operation of state organs of the Kingdom of Denmark.

In chapter 5 Danish parliament – the Folketing is presented. The adopted sequence, i.e. presenting at the first place the Folketing, corresponds with universal acceptance of rules of parliamentary government system, as well as the fact that the Folketing is the fundamental forum for political parties competition and looking for support of policy of successive (relatively often) changing cabinets.

In chapter which regards the Folketing the following issues were presented: constitutional indicators of this organ institutional position, its functions (passing laws, deciding on budget and taxes, exercising parliamentary control over government and governmental administration), status of members of the Folketing, internal organisation of parliament as well as its operating procedures, and supportive organs.

More than a thousand years of monarchy – in gradually changing governmental forms – are the reason for presenting an institutional position, functions and prerogatives of a Danish monarch. These questions are discussed in chapter 6 of the monography. In section 6.1 Danish monarchic traditions were presented (including chro-

nological list of ruling dynasties, as well as particular monarchs of Denmark). Another element of discussion concentrates on an institutional position of Danish monarch, as well as their competences which are defined by the constitution (and laws).

Chapter 7 concerns government of the Kingdom of Denmark, as well as governmental administration which is submitted to the government. Introductory remarks discuss the evolution of prime minister's (minister of the state), as well as other ministers place in the system of powers in relation to a monarch and parliament, and particularly to progressive emancipation of a government (Council of State – Statsrådet) from a monarch's control and at the same time strengthening political dependence from a parliament. Section 7.2. presents a creation procedure (members appointment) of a government in the light of the basic law (Grundloven) of 1953 and an institutional practice. There is as well an explanation of a phenomenon of often creation of parliamentary minority governments and reasons for relative stability (and effectiveness) of such cabinets. Final discussion concentrates on the issue of cabinet members, as well as structure and rules of operation of Danish governmental administration.

Chapter 8 of the study presents the institutional structure of judicial power in the Kingdom of Denmark. The Author firstly discusses constitutional frames as well as rules of operation of courts (as prescribed by part VI of the basic law of 5<sup>th</sup> June 1953 and laws complementary to the constitution). After that structure of judiciary, as well as judges' status and mean of appointment are presented. Also special competences of the Supreme Court (Højesteret) within the scope of control of hierarchic conformity of normative acts (including conformity with the basic law), as well as functions of the Court of Impeachment of the Realm (Rigsretten) regarding constitutional liability are discussed.

Chapter 9 concerns freedoms and rights of an individual (a man, a citizen) in the Kingdom of Denmark, as well as instruments of their protection. At first the catalogue of freedoms and rights which are guaranteed by the constitution was presented. In section 9.2 there is a synthetic presentation of institutional as well as procedural guarantees of protection and observance of constitutional freedoms and rights.

Chapter 10 is in the first place dedicated to administrative division of the Kingdom of Denmark, introduced on 1<sup>st</sup> January 2007 (according to which there are five regions in Denmark and within them – 98 communities). In section 10.2 structure of self-governmental authorities in communities and in regions is presented, as well as organisation of governmental territorial administration.

Chapter 11 regards Danish autonomic dependent territories: Greenland and Faroe Islands. The study discusses evolution of relations of Greenland and Faroe Islands with the Kingdom of Denmark, their way for gaining autonomy and transformations in competences of authorities of both countries. This chapter as well discusses the question of symptoms of independence aspirations in both countries.

The study is enclosed by synthetic 'Final remarks', as well as list of literature and other information sources. Legislative status and quantitative data were actualised as on 30<sup>th</sup> June 2016.

## LITERATURA

- A Closer Look at the Courts of Denmark, Copenhagen 2012.
- Allardt E. (ed.), *Nordic Democracy. Ideas, Issues and Institutions*, Copenhagen 1981.
- Andrén N., *Government and Politics in Nordic Countries*, Stockholm–Göteborg–Uppsala 1964.
- Arter D., *Democracy in Scandinavia*, Manchester 2006.
- Arter D., *Scandinavian Politics Today*, Manchester–New York 2008.
- Berglund S., Lindström U., *The Scandinavian Party System*, Lund 1979.
- Berglund S., Pesonen P., Gislason G.P., *Political Party Patterns* (w:) E. Allardt i in. (ed.), *Nordic Democracy. Ideas, Issues and Institutions*, Copenhagen 1981.
- Biskup M., *Szwecja w kręgu polityki Jagiellonów w XV i XVI w.*, „Zapiski Historyczne” 1978, z. 3.
- Blom-Hansen J., *Local Government in Denmark and the 2007 Municipal Reform* (w:) A. Noisio, *Rethinking Local Government*, Helsinki 2012.
- Blom-Hansen J., *Municipal Amalgamations and Common Pool Problems. The Danish Local Government Reform in 2007*, „Scandinavian Political Studies” 2010, nr 33.
- Blom-Hansen J., Heagor A., *Denmark. Between Local Democracy and Implementing Agency of the Welfare State* (w:) J. Loughlin, F. Hendriks, A. Lindström, *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford 2010.
- Bork-Pedersen E., Andersen V., *Danish Politics. From Absolutism to Democracy*, Copenhagen 1995.
- Borre O., *Danmark's Protest Election of December 1973*, „Scandinavian Political Studies” 1974, vol. 1.
- Borre O., *Old and New Politics in Denmark*, „Scandinavian Political Studies” 1995, vol. 18, nr 3.
- Borre O., Stehouver J., *Fire Folketingsvalg, økologiske undersøgelser af dansk vælgeradfærd*, Århus 1979.
- Bron-Wojciechowska A., *Grundtvig*, Warszawa 1986.
- Bundgaard-Pedersen T., *Demokratiproblemer i danske beslutningsprocesser* (w:) M. Madsen, H.J. Nielsen, G. Sjöblom, *Demokratiets mangfoldighed. Tendenser i dansk politik*, København 1995.
- Christoffersen P.M., Nørgaard A.S., *Faste Forhold-Flugtige Forbindelser. Stat og Interesseorganisationer i Danmark i det 20 århundrede*, Århus 2003.
- Cieślak T., *Zarys historii najnowszej krajów skandynawskich*, Warszawa 1978.
- Colding P., *Studier i Danmarks politiske historie i slutningen af Christian III-s og begyndelsene af Frederik II-s tid*, København 1939.
- Czapliński W., *Dania a Polska XVI–XX w.*, *Studia*, Warszawa 1976.
- Czapliński W., *Dzieje Danii nowożytnej*, Warszawa 1982.

- Czapliński W., *Polska a Dania XVII–XX w.*, Warszawa 1976.
- Czapliński W., Górski K., *Historia Danii*, Warszawa–Wrocław 1965.
- Czarny R.M., *Szwecja w Unii Europejskiej*, Kielce 2002.
- Damgaard E., *Stability and Change in the Danish Party System over Half of Century*, „Scandinavian Political Studies” 1974, vol. 9.
- Damgaard E., *The Parliamentary Basis of Danish Governments*, „Scandinavian Political Studies” 1969, vol. 4.
- Danmarks historie*, Bd. 1, København 1978.
- Danmarks historie*, Bd. 4, København 1942.
- Danmarks kommuner*, København 2007;
- Danmarkshistoriens hvormaar skete det*, København 1977.
- Danska regioner*, København 2007.
- Denmark. Magic Moment*, „The Economist”, 23 stycznia 1993.
- Dollinger P., *Dzieje Hanzy*, tłum. V. Soczewińska, Gdańsk 1975.
- Elder N., Thomas A.H., Arter D., *The Consensual Democracies? The Government and Politics of the Scandinavian States*, Oxford 1982.
- Eliarsen K., *Political and Public Participation* (w:) E. Allardt (ed.), *Nordic Democracy*, Copenhagen 1981.
- Elklit J., *Denmark. Simplicity Embedded in Complexity (Or is It the Other Day Around?)* (w:) M. Gallagher, P. Mitchell (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford 2008.
- Elklit J., *Simpler than its Reputation. The Electoral System in Denmark since 1920*, „Electoral Studies” 1993, vol. 12, no 1.
- Elklit J., Roberts N.S., *A Category of Its Own? Four PR Two-Tier Compensatory Member Electoral System in 1994*, „European Journal of Political Research” 1996, vol. 30.
- Eyben W.E. von, *Democracy in the Administration of Justice* (w:) E. Allardt i in. (ed.), *Nordic Democracy. Ideas, Issues and Institutions*, Copenhagen 1981.
- Fitzmaurice J., *Politics in Denmark*, London 1981.
- Folketingets kontrol med regjeringen*, København 2015.
- Folketingsutvalgenes arbejdsform*, Folketingsekretariat, København 2014.
- Folketingsvalg 2015, quinersing. gl. (dostęp 28.06.2015).
- Frank-Oborczyńska E., *Słownik minimum duńsko-polski i polsko-duński*, Warszawa 1973.
- Garbacik E., *Wież duńska dawniej i dziś*, Kraków 1946.
- Grot Z., *Pruska polityka narodowościowa w północnym Szlezewiku, 1864–1920*, Poznań 1967.
- Grzybowski M., *Dania – wyboistą drogą do Unii Europejskiej* (w:) *Prawo-Konstytucja – Integracja europejska. Księga Jubileuszowa Prof. Andrzeja Bałabana*, Szczecin 2016.
- Grzybowski M., *Folketing – parlament Królestwa Danii*, Warszawa 1993.
- Grzybowski M., *Królestwo Danii. Zarys systemu ustrojowego*, Kielce 1996.
- Grzybowski M., *Rząd i administracja rządowa w monarchiach skandynawskich (Dania – Norwegia – Szwecja)*, Kraków 2001.
- Grzybowski M., *Skandynawski model systemu partyjnego na przełomie XX i XXI stulecia. Korekta, erozja czy uzupełnienie?* (w:) V. Serzhanova (red.), *W kręgu zagadnień konstytucjonalizmu*, Rzeszów 2015.
- Grzybowski M., *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Warszawa 2010.
- Grzybowski M., *Systemy polityczne współczesnej Skandynawii*, Warszawa 1989.
- Grzybowski M., *Współczesny parlamentaryzm skandynawski*, Kraków–Warszawa 1988.
- Grzybowski M., *Wstęp* (w:) *Konstytucja Danii*, Warszawa 2002.
- Guriewicz A., *Kategorie kultury średniowiecznej*, Warszawa 1976.



- Hansen S.A., Henksen I., *Dansk socialhistorie (1914–1939 og 1940–1983)*, København 2004.
- Hess M.H., Thørgensen A.F., *Folketingets arbejde*, København 2001.
- Houlberg K., *Administrative stordriftsfordele ved komunalreformen i Danmark. Sandede eller tilsandede*, „Scandinavian Journal of Public Administration” 2011, nr 15(1).
- Hristoffersen H., *Danmarks økonomiske historie efter 1960*, København 1999.
- Hvidt K., *Venstre on forsvarssaken, 1870–1901*, Århus 1971.
- Inatsisortut – The Parliament of Greenland*, Nuuk 2013.
- Jakobsen J., *I Danmarks Friheds Raad, t. I*, København 1975.
- Jensen G., Scocozza B., *Politikens etbinds Danmarkshistorie*, København 2004.
- Jensen H., *Committee as Actors or Arenas* (w:) M. Wiberg (ed.), *Parliamentary Control in the Nordic Countries*, Jyväskylä 1994.
- Jensen H., *Partigrupperne i Folketinget*, København 2002.
- Jespersen B., Knud-Thoresen J. (eds.), *Folkestyre i by og på land*, København 1991.
- Johansen H.C., *The Danish Economy in the Twentieth Century*, London–New York 1987.
- Johnson N., *The Welfare State in Transition. The Theory and Practice of Welfare Pluralism*, Brighton 1987.
- Jørgensen J., *Dansk retshistorie*, København 1947.
- Kaarsted T., *Hvad skal det nytte. De radikale og forsvaret 1894–1914*, Århus 1969.
- Kaarsted T., *Paaskekrisen 1920–1923*, Århus 1973.
- Kelstrup M., *Danmarks deltagelse i det internationale samarbejde – fra pragmatisk funktionalisme til aktiv internationalisme* (w:) H. Gottlieb i in. (red.), *Fred og Konflikt*, København 1991.
- Kelstrup M., *Small States and the EC-integration. Reflections on Theories and Strategies* (w:) T. Tiilikainen, T. iE. Damgaard, *The Nordic Countries and the EC*, København 1993.
- Kjær U., Mouritzen P.E. (eds.), *Kommunestorrelse og lokalt demokrati*, Odense 2003.
- Klausen J.E., Askim J.R., Vabo S.I., *Kommunereform i perspektiv*, København 2016.
- Klausen K.K., Sælle P. (red.), *Frivilling organisering i Norden*, (b.m.w.) 1995.
- Kleist M., *Greenland's Self Government* (w:) N. Loukacheva (ed.), *Polar Law Textbook*, Copenhagen 2010.
- Klepacki Z., Ławniczak R., *Rada Nordycka a współpraca i integracja państw skandynawskich*, Warszawa 1977.
- Konopczyński W., *Dzieje Polski nowożytnej, t. II*, Kraków 1936.
- Ladvig Pedersen E., *Fra standssamfund til rangs samfund*, København 1980.
- Landstingslov nr 9 of 33. oktober 1996 om valg til Grønlands Landsting*, <http://lovgivning.gil/lov?rid> (dostęp: 20.06.2016).
- Levinson J., *Ministre og ministerier*, „Administrativt debat” 1994, nr 3.
- Lindbland I., Stalvant C.E., Wahlbäck K., Wiklund G., *Politik i Norden*, Stockholm 1984.
- Liphardt A., *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945–1990*, Oxford 1994.
- Lov on rigretten af 1954*, LBK 641, 17 września 1986.
- Madaley J.T.S., *Scandinavian Christian Democracy: Throwback to Patent?*, „European Journal of Political Research” 1977.
- Maquard O., *Change and Continuity of Denmark's Greenland Policy, 1721–1870* (w:) E. Heinzelmann, S. Robl, T. Rüs (red.), *Die dänische Gesamtstaat: ein unterschützes Weltreich?*, Kiel 2006.

- Marcus F., *Danemark. Die dänische Verfassung von 5 Juni 1953 und das Thronfolgesetz vom 27 Mars 1953*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Volkrecht” 1953/1954, No 15.
- Mendel F., *The Role of Parliament in Foreign Affairs in Denmark (w:) Parliamentary Control over Foreign Policy*, Germantown 1980. over.
- Mickiewicz M., *Dania*, Warszawa 1977.
- Miller K.E., *Denmark. A Troubled Welfare State*, Boulder, CO 1991.
- Miller K.E., *Government and Politics in Denmark*, Boston 1968.
- Miller K.E., *The Danish Electoral System*, „Parliamentary Affairs” 1964–1965, vol. XVIII.
- Møller P., *Det konservative Folkeparti*, København 1956.
- Nordskor-Nielsen L., *Lovgivningsproceduren (w:) W.E. v. Eyben (ed.), Juridisk Grundlog*, København 1962.
- Ohlsson K., *Scandinavie (w:) M.S. Schulze (ed.), Economic and Social Change in Western Europe Since 1945*, London 1999.
- Olsen G., *Udstykningen (w:) Problemer i dansk politike 1901–1946*, København 1948.
- Pedersen M.N., *Electing the Folketing. Factsheet Denmark*, Copenhagen 1984.
- Pedersen M.N., *Party Distances in the Danish Folketing, 1945–1968*, „Scandinavian Political Studies” 1971, vol. 6.
- Peterssen O., *Nordisk politik*, wyd. 5, Göteborg 2000.
- Piotrowski B., *Skandynawia powojenna. W cieniu państwa opiekuńczego 1944–1975*, Poznań 2015.
- Piotrowski B., *Skandynawia współczesna. W poszukiwaniu nowych dróg rozwoju*, Poznań 2014.
- Ploug N., Hendriksen I., Kærgård N., *Den danske Velfærdsstats historie*, København 2004.
- Politikens Danmarks historie*, t. I, V, VII–VIII, XI–XIV, København 1962–1966.
- Rasmusen K., *Den danske stamme, en befolkningshistorie*, København 2008.
- Regjeringen Lars Løkke Rasmussen*, Statsministeriet 28 iuni 2015, København 2015.
- Robert J., *Danemark. Le constitution du 5 iuni 1953*, „Revue du droit public et le science politique” 1954, no 60.
- Ross A., *Forfatningsret*, København 1976.
- Rusk J.G., Borre O., *The Changing Party Space in Danish Voter Perceptions*, „European Journal of Political Research” 1974.
- Sagan S., Serzhanova V., *Charakterystyka aktów ustrojowych autonomii nordyckich*, „Acta Iuridica Lubliniensis” 2014.
- Sagan S., *Współpraca parlamentu i rządu w Szwecji*, Katowice 1989.
- Schultz Danmarks historie*, t. III–VI, København 1941.
- Serzhanova V.(red.), *W kręgu zagadnień konstytucjonalizmu*, Rzeszów 2015.
- Sjöblom G., *Partistyre, representativt demokrati og politisk magt i Danmark – nogle eksempler (w:) M. Madsen, H.J. Nielsen, G. Sjöblom, Demokratiets mangfoldighed. Tenodenser i dansk politik*, København 1995.
- Skovgaard-Petersen V., *Tiden 1814–1864, Gyldendals Danmarks Historie*, t. 5, red. H.P. Clausen, S. Mørel, København 1985.
- Stacey F., *Ombudsmen Compared*, Oxford 1978.
- Sundelius B., *Foreign Policies in Northern Europe*, Boulder, CO 1982.
- Szelągowska G., *Dania*, Warszawa 2010.
- Szelągowska G., *Poddany i obywatel. Stowarzyszenia społeczne w Danii w dobie transformacji ustrojowej XIX wieku*, Warszawa 2002.
- Szwed K., *Autonomie duńskie na drodze do uzyskania niepodległości*, Rzeszów 2012.

- Szyma A., Łazarz R., Ostrowski P., Sadulski B., *Dania*, Bielsko-Biała 2014.
- Taagepera R., Shugart M.S., *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven–London 1989.
- The Danish Judicial System*, Domstolstyrelsen, København 2012.
- The Danish Parliament*, Copenhagen 1993.
- The Europe World Year Book 1992*, Denmark: Directory London–Rochester 1992:
- The Parliamentary Electoral System in Denmark*, Copenhagen 2011.
- The Supreme Court*, damstol.dk (dostęp: 5 czerwca 2016).
- Troels-Jørgensen G., *Bidrag til Høstenets historie*, Munksgaard 1939.
- Uziębło P., *Podstawy ustroju Grenlandii (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 1(17).
- Venge M.M., *Christian 2s. fald; spillet om magten i Danmark (januar og februar 1523)*, Odense 1972.
- Walczak W., *Dania*, Warszawa 2012.
- Westergård A.H., *Dansk politik i går i dag*, København 1976.
- Wiberg M. (ed.), *Parliamentary Control in the Nordic Countries*, Jyväskylä 1994.
- Witkowska M., Hald J., *Dania*, Warszawa 2005.
- Worre T., *Partistabilitet og vælgervandringer* (w:) O. Borre, H.J. Nielsen, S. Sanorberg, T. Worre, *Vælgere i 70'erne*, København 1975.
- Wójtowicz K., *Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej* (w:) *Opozycja parlamentarna*, Warszawa 2000.
- www.thedanish.parlament.dle (dostęp: 15-06-2016).
- Zwierzchowski E., *Republika Federalna Niemiec* (w:) *Opozycja parlamentarna*, Warszawa 2000.



## SPIS TABEL

Tabela 1. Największe miasta w Danii według liczebności mieszkańców (stan na 1 stycznia 2012): .....	12
Tabela 2. Zmiany reprezentacji duńskich partii politycznych w Folketingu: 1971–1973	61
Tabela 3. Wyniki wyborów do Folketingu, 4 grudnia 1973 r. ....	94
Tabela 4. Wyniki wyborów do Folketingu z lat 2001–2015 .....	113
Tabela 5. Komisje stałe Folketingu (kadencja 2015–2019) .....	132
Tabela 6. Dynastie i królowie (królowe) Danii .....	148
Tabela 7. Polityczno-partyjny skład rządów Królestwa Danii (1945–2016) .....	162
Tabela 8. Nowy podział administracyjny Danii (w zestawieniu z podziałem z lat 1970–2006) .....	181

## SPIS RYCIN I SCHEMATÓW

Schemat 1. Postępowanie ustawodawcze w Folketingu .....	142
Schemat 2. Struktura sądownictwa w Królestwie Danii .....	171



## SKOROWIDZ PRZEDMIOTOWY

### Dane geograficzno-demograficzne

- długość życia 10
- dochód *per capita* 199
- eksport 199
- gęstość zaludnienia 10
- liczba ludności 10
- obszar państwa 7
- powierzchnia gruntów ornych 199
- powierzchnia lasów 8
- struktura wyznaniowa ludności 10

### Ewolucja struktury społecznej

- *adel*, stan szlachecki 21
- *faeste*, dzierżawa dziedziczna 20
- *husmaend*, chłop zagrodnik (bezrolny) 20, 28
- *landgilde*, danina w naturze 20
- stany w Danii (ogólnie) 21
- *stavnsbadet*, przywiązanie chłopca do ziemi 34
- *ugedagsbønder*, „chłopi tygodniowi”, dzierżawcy ziem z rentą w wymiarze tygodniowym 28

### Tradycje prawne i ustrojowe

- *andre Juni-grundloven* 52
- *Danehof* 18
- *Danske Lov*, Duńskie Prawo 31
- *første grundloven*, pierwsza ustawa zasadnicza (konstytucja) 37, 39, 40, 44, 52, 144, 167
- *Haandfaestning* (poręczanie) 18–20, 22, 23, 26, 29, 30
- *Jyske lov* 18
- *kammermester* (komornik) 20
- *Konge lov* 31
- *Landsfreden* 19

- *Landsting*, izba wyższa parlamentu (*Rigsdag*) 37, 39–41, 44, 45, 47, 52, 71, 73, 76, 79, 99–101, 157, 191
- *marsk* (marszałek) 20
- *nye juni-grundloven*, nowa czerwcową ustawą zasadniczą (z 5 czerwca 1915 r.) 44, 150
- *ombudsmaend* 18
- referendum konstytucyjne (28 maja 1953 r.) 53
- *Rigskansler*, Kanclerz Królestwa 20
- *Rigsraadet*, Rada Królestwa, 19, 20, 21, 24, 27, 28, 31
- *ringhofmester*, ochmistrz 20
- *Skattekammerkollegiat*, Kolegium Skarbowe 30
- *Statskollegiat*, Kolegium Państwa 30
- *Statsrådet* (Rada Państwowa, ministrowie pod przewodnictwem monarchy) 139, 149, 150, 159
- skandynawska formuła trybu zmiany konstytucji 100
- *ting* 17
- *tredje juni-grundloven*, trzecia konstytucja czerwcową (z 5 czerwca 1953 r.) 52, 100, 144

### Dzieje Danii nowożytnej – wydarzenia

- *befrihedsensregjeringen* („rząd wyzwolenia”; 1945 r.) 50, 80
- *Danmarks Friheds Raad* (Duńska Rada Wolności) 49
- *Eiderspolitik* (koncepcja oparcia granicy duńsko-niemieckiej na Eiderze) 38
- Hanza, relacje z Danią 22
- *Helstatenspolitik* („rozwiązanie całościowe” sporu duńsko-niemieckiego) 38

- *Paaskekrisen*, „kryzys wielkanocny” 46, 78, 150, 156
- pokój w Kilonii (1814) 34
- pokój w Knäred 28
- przedstawiciel III Rzeszy przy rządzie okupowanej Danii 48
- rozejm w Malmö (1848) 36
- „sojusz wielkich i małych chłopów” 73
- *Scavenius regjeringen* (rząd Scaveniusa) 49
- „*Staining eller chaos*” (hasło wyborcze w kampanii z 1935 r.) 47, 79
- *Tamilgade-sagen*, afera polityczna na tle traktowania uchodźców tamilskich, 1993 r. 64
- *Thorvald Staunings regjeringen* (rząd Thorvalda Stauninga, pierwszy: 1924 r.) 46, 78
- *trekantsregjeringen* („rząd trójkąta” premiera H.Ch. Hansena) 54
- wojna północna 32–33
- wojny napoleońskie 34, 70

### Partie i ugrupowania polityczne

- *Alternativet* (Alternatywa) – zał. 2015 r. (Uffe Elbaeck) 96
- *Centrum-Demokraterne* (Centrum-Demokraci), zał. 1973 r. (Ekhard Jakobsen) 60
- *Danmarks Kommunistiske Parti/Marxister-Leninister* 62
- *Danmarks Nationalsocialistiske Arbeiderparti, DNMSAP* (zał. Fritz Classen) 47, 79
- *Dansk Folkeparti, DF* (Duńska Partia Ludowa) 65, 90, 94
- *Dansk Samling* (Duńskie Zjednoczenie), zał. 1936 r. 47, 79
- *det Danske Venstre*, liberalne stronnictwo parlamentarne w l. 1883–1884 42, 75, 76
- duńskie partie historyczne 115
- *Enhedlisten – de Grøne*, krótkotrwała koalicja lewicy i Zielonych w l. 2011–2015 67, 96
- *Faelles Kurs, FK* 62, 63, 96
- *Folkbevegelsen mod Ef, FMEF*, Ruch Społeczny przeciw Wspólnemu Rynekowi 59
- *Folketingets Venstre*, protopartia liberalna z lat 80. XIX w. 42, 75, 76
- *det forenede Venstre* (Zjednoczona Lewica) 41
- *Fremskridtspartiet*, Partia Postępu, zał. w 1972 r. przez Mogensa Glistrupa 61, 93
- *de Grøne*, Zieloni 62, 67, 91
- *Højres Arbejderforeningen*, prawicowa centrala związkowa 75
- *Humanisterne* (Humaniści) – duńskie ugrupowanie polityczne 62, 96
- *Jord, arbeide og kapital* (JAC), stowarzyszenie producentów rolnych 47
- „koalicja czterolistnej koniczyny” 62–64, 66
- Komunistyczna Partia Danii 94, 96, 98
- *Konservativ Ungdom* (Konserwatywna Młodzież) zał. w 1935 r., „młodzieżówka” partii kons. 47
- *Det konservative Folkeparti* (Konserwatywna Partia Ludowa) 45, 81, 93, 97
- *Kristeligt Folkeparti, KF* (Chrześcijańska Partia Ludowa) 58
- *Landsbrugernes Sammenslutning, LS* (Stowarzyszenie Producentów Rolnych) 47
- *Liberal Debat, LD* (Debata Liberalna), zał. Thorkild Kristensen 55, 84
- *Ny Alliance* (Nowy Sojusz), zał. 2007 (następnie: *Liberal Alliance*) 90, 113
- *Det radikale Venstre* 42–47, 56–59, 61, 64, 74, 76, 80, 81, 86, 88, 92, 94, 95, 97, 113, 150, 179
- *Retforbundet* (Związek Prawa) 89
- *RKV-koalisjon* (1968–1969) 86
- *Socialdemokratiet i Danmark*, zał. w 1871 r. duńska partia socjaldemokratyczna 91–92
- *Socialistisk Arbeiderparti, SAP*, socjalistyczna partia robotnicza (trockistowska) 62
- *Socialistisk Folkeparti* (Socjalistyczna Partia Ludowa), zał. w 1959 r. 54, 61, 98
- Towarzystwo Przyjaciół Chłopów – duńskie stronnictwo centrowe w połowie XIX w. 71, 73
- *Venstre, V-* duńska partia liberalna 41–46, 50, 51, 61, 64–67, 74, 75, 78, 80–82, 85, 87, 89–91, 93–95, 97, 113, 115, 126, 150, 161
- *Venstrereformpartiet* (Lewicowa Partia Reform) 43, 44, 76, 92

### Wybory i system wyborczy

- głosowanie preferencyjne 106
- mandaty wyrównawcze 103, 104–106, 108, 110, 111
- metoda Hare’a 105, 106, 108
- metoda d’Hondta 104, 191
- *opstillingskraedse* (okręg nominacyjny) 112



- prowincje (regiony) wyborcze 103, 104, 106, 110
- równość wyborcza 102
- *valgloven* (ustawa wyborcza) 102, 108, 189

## Folketing

- Administracja Folketingu 145, 146
- Biuro Prawne (*Lovkontor*) 139
- delegaci do Rady Nordyckiej 121, 130, 133, 137
- deputowani (status prawny) 128–130
- funkcja kontrolna 125–128
- funkcja ustawodawcza 122–125
- grupy partyjne (*partii-gruppene*) 121, 130, 140
- kadencja (4-letnia) 40, 89, 99
- komisja ds. weryfikacji mandatów (*utvalget til valgs prøvelse*) 137
- komisje (*utvalgene*) 137
- komisje stałe (26) 120
- komisje śledcze 126
- kompetencje 120, 124, 130
- kontrola administracji rządowej 125, 127
- kontrola parlamentarna (polityczna) rządu 120, 125
- kontrolerzy finansowi (*statsrevisorer*) 125, 130, 134
- *Landstinget* (izba wyższa do 1953 r.) 37, 39, 40, 44, 45, 47, 52, 71, 73, 76, 79, 99–101, 157
- obrady plenarne 127, 130
- ombudsman (*ombudsmaend*) 64, 121, 130, 134–136, 177, 194
- organy Folketingu 130–136
- parlamentarne porozumienia koalicyjne 44, 51, 67, 79, 89, 91, 114
- pozycja ustrojowa Folketingu 119–122
- prezydium Folketingu (*Folketingets presidium*) 120, 130, 137
- przewodniczący Folketingu (*Folketingets formand*) 120–121
- promulgacja ustawy uchwalonej przez Folketing 193
- referendum ustawodawcze 116, 123, 124, 139, 141
- regulamin Folketingu 121, 130, 137
- rezolucje Folketingu (*Folketingetsbeslutninger*) 139, 140

- *Rigsdag* (dwuizbowy parlament duński do 1953 r.) 37, 38, 40, 47, 71, 99, 149, 150, 156, 188
- rok parlamentarny (*folketingsåret*) 137
- sankcja królewska dla ustaw uchwalonych przez Folketing (*stadfaestelse*) 124, 139, 143
- siedziba Folketingu: pałac Christiansborg 146
- stanowienie ustaw 122–125
- stanowienie ustawy budżetowej 122, 124, 125, 139, 141, 143
- tryb ustawodawczy: trzy czytania projektu ustawy 140–141
- ustawa o kredytach dodatkowych (*tillaegsbetvillingsloven*) 144
- zastępcy przewodniczącego Folketingu (*Folketingets naesteformander*) 120–121

## Monarcha (król/królowa)

- duńskie dynastie królewskie 19, 20, 27, 147
- Estridsenowie (1047–1448) 147, 148
- kompetencje monarchy 139, 147, 152, 153
- odpowiedzialność za akty urzędowe króla/królowej 152
- Oldenburgowie (1448–1863) 20, 22, 27, 147–149
- pierwszy minister Królestwa (*den første minister*) – relacje z monarchą 150, 159
- pozycja ustrojowa w systemie organów państwa 151–154
- *Rigsråd* (Rada Królestwa) – skład i rola ustrojowa 19, 20, 22, 27, 31, 38, 40
- Skjöldungowie (ok. 936–1047) 147, 148
- Sonderburg-Glücksburgowie (od 1863 r.) 147, 148
- ustawa o sukcesji tronu (z 27 marca 1953 r.) 52, 151
- wizerunek w społeczeństwie 154

## Rada Państwowa (rząd)

- ewolucja pozycji ustrojowej 155–157
- kancelaria premiera (*Stadsministerskansli*) 163
- kontrol-ministrowie (*kontrol-ministerena*) 45, 77, 156
- ministrowie (*ministerne*) 122, 127, 137–149, 152, 153, 156–157, 159–161
- odpowiedzialność parlamentarna przed Folketingiem 160

- odpowiedzialność prawna członków rządu przed Trybunałem Królestwa (*Rigsretten*) 44, 138, 150, 154, 167, 171
- odpowiedzialność rządu i jego członków 159–163
- „parlamentaryzacja” rządu Królestwa Danii 157
- premier (*statsminister*) – pozycja, funkcje, kompetencje 36–38, 136, 137, 141, 150–152, 158, 160–163, 188, 191–194
- przewodniczenie obradom Rady Państwowej 150, 153
- Rada Państwowa a Rada Ministrów (*Ministerrådet*) 159
- rządy – skład polityczno-partyjny, formowanie składu 151, 156, 158, 159, 161, 162
- rządy koalicyjne 58, 89, 158–159
- rządy mniejszościowe – pozycja i funkcjonowanie; częstotliwość występowania 46, 50, 51, 56, 59, 60, 62, 81, 88, 89, 105, 114, 115, 120, 128, 136, 158, 161

### **Władza sądownicza**

- Administracja Sądownictwa (*Domstolstyrelsen*) – urząd centralny w sądownictwie 168
- Biuro Przeszkód Procesowych (*Processbevillingsnaevnet*) 168, 169
- ława przysięgłych (*maevning*) 166
- sąd apelacyjny (*hovrätten*) 167
- Sąd (Specjalny) ds. Oskarżeń i Wizytacji (*den Saerlige Klageret*) 171
- Sąd Morski i Handlowy (*So og Handelsretten*) 168, 171
- Sąd Pracy (*Arbejdsret*) 172
- Sąd Rejestrowy (*Tingslysningretten*) 168
- Sąd Wyższy dla Grenlandii (*Grønlands Landsret*) 168
- sądy pierwszej instancji (*tingrätten*) 167 (w tekście 167)
- sądy wyższe (apelacyjne; *landsrettene*) 168, 170
- sędziowie stali (*lands-domare*) 169
- Sąd Najwyższy (*Højesteret*) 30, 31, 41, 167, 168
- Trybunał (Sąd) Królestwa (*Rigsretten*) 44, 138, 150, 154, 167, 171

### **Wolności i prawa jednostki**

- Biuro ds. Kontroli Przypadków Pozasądowego Pozbawienia Wolności 177

- Międzynarodowy Trybunał Zbrodni Wojennych (trybunał Russela) 57
- obowiązek obywateli obrony kraju 176
- prawa wyborcze i udziału w referendum 175
- równość wobec prawa 175
- wolność i równość dostępu do zawodu 173, 174

### **Podział administracyjny, władza lokalna, ośrodki miejskie**

- Aalborg, 9, 12, 69, 168, 181, 184
- Aarhus, miasto 9, 12, 69, 181, 184
- *amt* (okręg) 8, 31, 86, 200
- *amtsmand*, naczelnik okręgu 31
- Billund, miasto 9
- Bornholm, wyspa 7–10, 13, 30, 32, 49, 50, 104, 109, 181
- *byfogder*, burmistrz (szef administracji gminy miejskiej) 35
- dyrektor terenowej administracji państwowej/rządowej (*forvaltningsdirektor*) 185
- Esberg, miasto 9
- Falster, wyspa 8, 10, 12
- Fehmarn, wyspa 8
- Fionia, wyspa 7, 8, 10, 20, 25, 181
- gmina (*kommune*) 179
- *herredsfogder* (wójt gminy wiejskiej) 35
- Hirtshals, miasto 9
- Horsens, miasto 9, 12, 25
- Itzehoe, miasto (Holstein) 35, 71
- Jutlandia (*Jylland, Jutland*) 8, 9, 20, 23, 25, 29, 35, 72, 103, 104, 169, 181
- Jutlandia Południowa (*Sønderjylland*) 9
- Jutlandia Północna (*Nordjylland*) 9, 180, 181
- Jutlandia Środkowa (*Midjylland*) 9, 103, 110, 180, 181
- Langeland, wyspa 8
- Lolandia (*Lolland*) 8, 36, 71
- Kolding, miasto 9, 12
- Kopenhaga, stolica państwa 10, 12, 14, 24, 25, 28, 32, 34, 35, 43, 48, 65, 69, 70, 85, 110, 146, 168, 181, 187
- Nakskov, miasto 8, 12
- Odense, miasto 12, 18, 23, 25, 43, 69, 168, 181, 182, 184
- rada gminy (*kommune-rådet*) 109, 183
- rada regionu 184
- Randers, miasto 9, 12
- reforma gmin (*kommunalreformen*) 179

- regionalne delegatury administracji rządowej 179, 184
- regiony 179
- Roskilde, miasto, miejsce pochowku królów Danii 12, 17, 18, 23, 26, 35, 57, 71, 168, 181
- Rønne, miasto, stolica Borholmu 12
- Skagen, miasto-uzdrowisko morskie 9
- Szlezwik-Holsztyn (*Schleswick-Holstein*) 9, 19, 23, 27, 35, 36, 45, 50, 70, 72, 149, 155
- Thy, wyspa 9
- Vejle, miasto, kąpielisko morskie 9, 12, 180, 181
- Vendsyssel, wyspa 9
- Wyspy Groszkowe (*Ertholmene*) 9
- Zelandia, wyspa 7, 8, 10, 17, 20, 25, 30, 32, 69, 103, 104, 110, 180, 181, 196

### Terytoria pod zwierzchnictwem duńskim

- autonomia (akt o samodzielności z 2009 r.) 190
- Autonomiczna Kampania Przemysłowa, Handlowa i Techniczna 191
- Autonomiczny Rząd Grenlandii (*Naalakkersiusut*) – kompetencje 192
- *Grenland Act No 577* (1978) 190
- Królewska Grenlandzka Kampania Handlowa (*det Kgl. Grønlands Handelskampani*) 189
- monopol handlowy duński 187–188
- norwesko-duński spór o Grenlandię 187–188
- parlament Grenlandii (*Inatsisartut*) 192, 193, 195
- parlament grenlandzki – języki oficjalne 192
- partie polityczne 190
- Naprzód (*Siumut*) 190
- Partia Polarna (*Issittrup Partiia, IP*) 191
- Partia Przynależności (*Atássut*) 190
- Partia Wspólnoty (*Inuit Ataquatity*) 190
- prowincje Grenlandii: Grenlandia Północna, Grenlandia Południowa 189
- rady konsultacyjne (w Godthab (Nuuk) i w Godhavn (Qeqatarsuag)) 188
- reprezentacja Grenlandii w organach Królestwa Danii 189
- wsparcie finansowe Danii 194

### Wyspy Owcze (Faerøerne)

- Althing farerski 196
- języki urzędowe 196
- ombudsman (*Rigsombudsmand*) 197
- Partia Ludowa (*Fólkaflokkurin*) 197
- Partia Samorządu/Niepodległości (*Sjalstari-sflorkkurin*) 196
- Partia Socjaldemokratyczna (*Javnoðarflorkkurin*) 197
- Partia Unii (*Sambandsflorkkurin*) 196
- partie polityczne 196–197
- reprezentacja Wysp Owczych w Folketingu 197
- rząd Wysp Owczych (*Landstyrelse*) 197
- stan chłopski: struktura 196
- Stowarzyszenie Farerów (*Føroyingafelag*) 196
- Wysoki Komisarz Królestwa Danii 197

### Polityka społeczna

- *Arbejdsmarknadens Tillegspension, ATP* (pracownicza emerytura dodatkowa) 55
- Bank Narodowy Danii; funkcje 48
- *blandingsøkonomi* („gospodarka mieszana” koncepcja programowa socjaldemokratów 82
- „Dania przyszłości” (program partii socjaldemokratycznej z 1945 r. J.O. Kraga) 55, 80, 82
- *danske velfærdstat* (duńskie państwo dobrobytu; duńska wersja państwa socjalnego) 90
- dynamiczna polityka przemysłowa (socjaldemokratyczna koncepcja żywienia gospodarki) 84
- *flexicurity policy* (przekwalifikowanie grup pracowników, koncepcja P.N. Rasmussena) 64
- *helhedsløsningen* („rozwiązanie całościowe”; reforma systemu płac i finansów publicznych) 55
- *Kanslergadeforlig* („ugoda z ulicy Kanclerskiej”; porozumienie polityczne z 1933 r.) 79
- *moms* (10% podatek od wartości dodanej; pobierany od 1 stycznia 1970 r.) 57
- *økonomisk demokrati* (koncepcja demokracji przemysłowej centrali związkowej LO) 59
- polityka socjalna; kierunki 201
- powszechne emerytury pracownicze 201

- powszechny wiek emerytalny; 67 lat 201
  - ruch uniwersytetów ludowych 70
  - *Socialiseringskommission* (komisja programowa partii socjaldemokratycznej, od 1945 r.) 81
  - *visnepolitik* (polityka bojkotu; koncepcja lewicy) 42
  - walka z bezrobociem 200, 201
  - doktryna Ellemanna-Jensena 64
  - *Euro Plus Pact* (stosunek Danii do unii monetarnej) 202
  - nordycki sojusz obronny 51
  - NORDEK 59
  - przystąpienie Danii do NATO 57, 62, 63
  - przystąpienie do EFTA 54
  - przystąpienie do EWG; referendum 2 września 1972 r. 54, 57, 58, 190, 200
- Dania a integracja gospodarcza i polityczna**
- *fodnote politik* (zastrzeżenia Danii do traktatu z Maastricht) 63, 65

## INDEKS OSÓB

- Abel 148  
Absalon, biskup 18  
Adolf, brat Christiana III 27  
Alberti Peter Adler 44  
Albrecht Meklemburski 19  
Allardt Erik 59, 101  
Andersen Carl Christian 42  
Andersen Jakob S. 75  
Andersen Kim V. 201  
Andersen Klement 25  
Andersen V. 19  
Andra Carl Christopher 38  
Andrén Nils 153  
Anna Maria, córka Fryderyka IX 53, 151  
Arter David 54, 60, 88, 97, 127  
Askim Jostein 183  
August II Mocny 32  
Auken Svend 64
- Bałaban Andrzej 54, 121  
Bamgaard E. 158  
Barfoed Lars 97  
Baunsgaard 162  
Baunsgaard Hilmar 56, 58, 86, 97, 162  
Bendtsen Bendt 97  
Benedykta, córka Fryderyka IX 53, 151  
Berg Christen 42, 74, 75  
Berg Siguard 44  
Berglund Sten 56, 59, 91, 158, 185  
Bernadotte Ingrid 151  
Best Werner 49, 50  
Biskup Marian 23  
Bismarck Otto 39  
Bjornbak Lars 41  
Blom-Hansen Jens 179, 181, 185  
Bluhme Christian Albrecht 38  
Bojsen Frede 42, 74  
Bonaparte Napoleon 70  
Bork-Ped-ersen E. 19  
Borre Ole 56, 86, 88, 89  
Brandes Georg 74
- Brix Harald 42, 75  
Bron-Wojciechowska Agnieszka 70  
Brudenhagen Johan 26  
Brun Eske 188  
Buhl Wilhelm 48, 49, 80  
Bundgaard-Pedersen Torben 54
- Chansen Fritz 47  
Christensen Jens Christian 43, 44, 76, 77, 88, 156  
Christian I 19, 22, 148  
Christian II 23–25, 148  
Christian III 25–27, 148  
Christian IV 27–29, 148, 187  
Christian V 32, 148  
Christian VI 148  
Christian VII 33, 148  
Christian VIII 35, 71, 148  
Christian IX 39, 148–150  
Christian X 44, 45, 48, 49, 51, 148, 150, 151  
Christian, syn Fryderyka I 25  
Christian Albert 30  
Christiansen Peter Munk 83  
Christoffersen Henrik 13  
Christophersen Henning 62  
Cieślak Tadeusz 42, 45  
Clausen Hans Peter 71  
Colding Poul 27  
Czapliński Władysław 17, 19, 21, 22, 24, 26, 27, 28, 30–32, 34–36, 40, 41, 43, 45, 47, 48, 70–73, 75–77, 149, 155  
Czarny Ryszard M. 64
- Damgaard Erik 53, 59, 88, 151  
Damgaard I. 59  
Deuntzer Johan Henrik 43, 76  
D'Hondt Victor 104, 191  
Dollinger Philippe 22, 25  
Ebert Friedrich 44  
Edge Hans 187  
Elbæk Uffe 96

- Elder Neil 54, 88, 97  
 Eliassen Kjell 101  
 Elklit Jørgen 103, 104, 106, 108  
 Elleman-Jensen Uffe 63, 64, 66  
 Eriksen Erik 50–52, 56, 81, 82, 162  
 Eryk I 148  
 Eryk II 148  
 Eryk III 148  
 Eryk IV 148  
 Eryk V 148  
 Eryk VI 148  
 Eryk XIV 27  
 Eryk Emun 18  
 Eryk Pomorski 19, 22, 148  
 Espersen Lene 97  
 Estrup Jacob Brønne 40–43, 73, 75  
 Eyben W.E. 140, 167, 172
- Fink Renthe 48  
 Fitzmaurice John 105  
 Fog Mogens 50  
 Frank-Oborzyńska Elżbieta 119  
 Friis Michael F. 78, 150  
 Frijs Juel Vind 40, 41, 73  
 Fris Johan 26, 46  
 Fryderyk I 24, 25, 148  
 Fryderyk II 27, 29, 148  
 Fryderyk III 27, 31, 148, 170  
 Fryderyk IV 32, 148  
 Fryderyk V 148  
 Fryderyk VI 35, 70, 148  
 Fryderyk VII 36–38, 148, 149, 156  
 Fryderyk VIII 148  
 Fryderyk IX 51, 52, 59, 148, 151, 157  
 Fryderyk, książę Szlezwiku i Holsztyna 23  
 Fryderyk, syn Christiana I 19, 22  
 Fryderyk, syn królowej Małgorzaty II 151  
 Fryderyk Barbarossa 18
- Gallagher Michael 103, 108  
 Gaulle Charles de 59  
 Garbacik Eugeniusz 46  
 Geleff Paul 42, 75  
 George Henry 95  
 Gislason G.P. 59  
 Glistrup Mogens 60, 63, 87, 89, 93, 94, 200  
 Gmmeltoft-Hansen Hans 64  
 Gorm Stary 17, 148  
 Gottlieb H. 55
- Górski Karol 22  
 Green-Pedersen Christoffer 201  
 Grot Zdzisław 39  
 Grundtvig Nicolai Frederik 36, 38, 70  
 Grzybowski Marian 19, 52, 54, 58, 61, 62, 88, 91, 94, 99, 105, 120, 121, 128, 130, 133, 134, 136, 137, 140, 141, 142, 147, 148, 150, 153, 158, 162, 172, 173, 189  
 Guldberg Ove 33  
 Guriewicz Aron 18  
 Gustaw II Adolf 28, 29
- Haakon, król Norwegii 19  
 Hald Joanna 151  
 Halla Carl Christian 38, 72  
 Hans Młodszy, brat Fryderyka II 27  
 Hans Starszy, brat Christiana III 27  
 Hans, syn Christiana I 19, 22  
 Hansen Hans Christian 50, 53, 54, 82  
 Hansen Jens A. 38, 41  
 Hansen Svend Aage 83  
 Harald Sinozęby 17, 148  
 Hardekanut 148  
 Hare Thomas 105, 106, 108  
 Hartling Poul 56, 60, 61, 162  
 Hedtoft Hans 50, 51, 53, 81, 82, 162  
 Heeager Anne 185  
 Heinzelmann Eva 188  
 Helgesen Poul 24  
 Hendriks Frank 185  
 Henriksen Ingrid 82, 83, 90  
 Hess M.H. 126  
 Høgsbro Sofus 41–43, 74, 76  
 Holstein-Holstinborg Ludvig 41, 42  
 Hørdum Christen 42, 75  
 Hørup Viggo 42, 74  
 Houlberg Kurt 183  
 Hvidt Kristian 41, 42
- Jakobsen Erhard 60, 61, 87, 88, 92  
 Jakobsen Mimi 88  
 Jaures Jean 44  
 Jensen Grethe 56  
 Jensen Henrik 127, 128  
 Jespersen B. 181  
 Joachim, syn królowej Małgorzaty II 151  
 Johan Adolf 27  
 Johansen H.C. 13  
 Johnson Norman 83

- Jorgensen Anker 59–62, 87, 89  
 Jorgensen John 21
- Kaarsted Tage 44, 150  
 Kaas Niels 28  
 Kærgård Niels 82, 90  
 Kampmann Viggo 55, 83, 84, 162  
 Kanut II 18  
 Kanut IV Święty 148  
 Kanut VI 18, 148  
 Kanut Lavard 18  
 Kanut Wielki 17, 148  
 Karlstadt Andreas 24  
 Karol IX 28  
 Karol V, cesarz Niemiec 26  
 Karol X Gustaw 30  
 Karol XII 32  
 Kelstrup Morten 55, 59  
 Keynes Maynard 80  
 Khader Naser 96  
 Kjær Ulrik 184  
 Kjærsgaard Pia 65, 90, 94  
 Klausen Jan Erling 183  
 Klausen K.K. 181  
 Kleist Mininnguaq 190, 194  
 Klepacki Zbigniew M. 51  
 Knud-Thoresen J. 181  
 Knutsen Karl 22  
 Kold Christian 38  
 Konopczyński Władysław 32  
 Konstantyn II 151  
 Krag Jens Otto 55–57, 59, 73, 80, 81, 82, 84, 85, 87, 162  
 Krag Olaf 46  
 Kristensen Knud 50, 51, 55, 80, 162  
 Kristensen Thorkil 55  
 Krzysztof I 148  
 Krzysztof II 19, 148  
 Krzysztof III Bawarski 19, 148  
 Krzysztof Oldenburski 25
- Ladvig Pedersen E. 21, 27, 32  
 Larsen Axel 50, 98  
 Lehmann Orla 36, 71  
 Levinsen J. 163  
 Lidström John 185  
 Liebe Otto 46  
 Lijphart Arend 108  
 Lindblad Ingemar 97
- Lindström Ulf 56, 91, 158, 185  
 Loughlin John 185  
 Loukacheva Natalia 190  
 Luter Marcin 24, 25  
 Lutrzykowski Alfred 181  
 Lykketoft Mogens 66, 90
- Ławniczak Ryszard 51  
 Łazarz Radosław 7, 11
- Madaley John T.S. 58  
 Madsen Morten 54, 86  
 Madsen-Mygdal Thomas 46, 54, 78, 86  
 Małgorzata II, królowa Danii 52, 53, 59, 133, 148, 151, 154  
 Małgorzata, córka Waldemara Atterdaga 19, 148  
 Marcus F. 52  
 Marks Karol 75  
 Marquardt Ole 188  
 Marshall George 51  
 Marszałek-Kawa Joanna 181  
 Mendel Françoise 121, 133, 134  
 Mickiewicz Marian 59, 147  
 Mikołaj I, car Rosji 72  
 Mill John Stuart 95  
 Miller Kenneth E. 52, 105, 140  
 Mitchel Paul 103  
 Møller Christman 80  
 Møller Hansen Preben 63  
 Møller Jens 88  
 Møller Johan C. 48–50  
 Moltke Adam Wilhelm 36  
 Moltke Carl 36  
 Monpezat Henri de 151  
 Monrad Ditter Gotthard 36–38, 71  
 Mørel S. 71  
 Motzfeldt Jonathan 190  
 Mouritzen Poul Erik 181, 182, 184  
 Mściwój 18  
 Munch Peter 48  
 Munk Kai 49  
 Myrdal Gunnar 80
- Neergaard Niels 44, 46, 78  
 Nelson Horatio 70  
 Nielsen Hans Jorgen 54, 56, 86  
 Ninn-Hansen Erik 61, 64, 172  
 Noisio A. 181

- Norby Sorena 23  
 Nordskor-Nielsen L. 140  
 Nørgaard Asbjørn Sonne 83
- Ohlsson Kristina 13  
 Olof 19  
 Olsen Greg 78  
 Ostrowski Piotr 7, 11
- Palladius Peder 26  
 Pedersen M.N. 52, 101, 158  
 Pesonen P. 59  
 Petersson Olof 21, 121  
 Pio Louis 42, 75  
 Piotr I, car Rosji 32  
 Piotrowski Bernard 8, 13, 80, 82, 84, 151, 199  
 Ploug Niels 82, 90  
 Popławski Mariusz 181
- Rantzan Johan 25  
 Rasmussen Anders Fogh 66, 90, 91, 96, 162  
 Rasmussen Kornio 11  
 Rasmussen Lars Løkke 66, 67, 91, 96, 115, 121, 126, 161, 162  
 Rasmussen Poul Nyrup 64, 65, 90, 93, 97, 159, 162  
 Reagan Ronald 63  
 Reinhard Martin 24  
 Riis Thomas 188  
 Robert J. 145  
 Roberts Nigel S. 104, 108  
 Robl Stefanie 188  
 Ronnov Joachim 24  
 Ross Alf 158  
 Røttbøll Christian M. 77  
 Rusk J.G. 56
- Sadulski Bartosz 7, 11  
 Sælle P. 181  
 Sagan Stanisław 133, 197  
 Sainte-Laguë André 104  
 Sanorberg S. 56  
 Scavenius Erik 49  
 Schlüter Poul 61, 63, 64, 89, 90, 93, 94, 97, 159, 161, 162  
 Schulze Max-Stephan 13  
 Schumacher Peder 31  
 Scocozza Benito 56  
 Seeberg Gitte 96
- Sehested Hanibal 31  
 Serzhanova Viktoriya 197  
 Shugart Matthew Soberg 106  
 Sjöblom Gunnar 54, 86  
 Skovgaard-Petersen Vagn 71  
 Soczewińska Vera 22  
 Sorensen Paul 86  
 Stacey F. 134  
 Stalvant C.E. 97  
 Stauning Thorvald 45–48, 77–79, 151, 156  
 Stehouver J. 88  
 Steinecke Karl K. 47  
 Struensee Johann Friedrich 33  
 Sundelius Bengt 153  
 Svane Aksel 189  
 Sven Widłobrody 17, 148  
 Svend Grathe 18  
 Swen II 148  
 Swen III 148  
 Szelągowska Grażyna 8, 11, 14, 50, 53, 54, 56, 57, 60–62, 65, 69, 86, 89, 90, 157, 166, 187, 188, 190, 196, 197  
 Szwed Katarzyna 197  
 Szyma Marcin 7, 11
- Taagepera Rein 106  
 Tausen Hans 24, 25  
 Thatcher Margaret 63  
 Thomas Alastair H. 54, 88, 97  
 Thørgensen A.F. 126  
 Thorning-Schmidt Helle 67, 90, 91, 95, 96, 97, 162  
 Tiilikainen Teija 59  
 Tottbolt Christian 156  
 Trocki Lew 44  
 Troels-Jørgensen Georg 170  
 Trolle Gustav 23  
 Tscherning Anton F. 38
- Ulianow Władimir (Lenin) 44  
 Uziębło Piotr 188, 189, 191, 192, 195
- Vabo Signy Irene 183  
 Venge Mikael M. 23  
 Vinding Rasmusen 31
- Wahlback Krister 97  
 Walczak Wojciech 8  
 Waldemar I Wielki 18, 148



Waldemar II 18, 148  
Waldemar III 148  
Waldemar IV Atterdag (Odnowiciel) 19, 148  
Warcisław, książę Pomorza 19  
Waza Gustaw 23, 25, 26  
Westergård Andersen Harald 87  
Wiberg M. 127  
Wiinblod Erik 75  
Wiklund G. 97

Wilhelm I 39  
Windblad Emil 42  
Witkowska Monika 151  
Worre T. 56  
Wójtowicz Katarzyna 128  
  
Zahle Carl T. 44–46, 76, 150  
Zwierzchowski Eugeniusz 128  
Zygmunt III Waza 28

REDAKCJA

*Jadwiga Makowiec*

KOREKTA

*Alicja Dziura*

SKŁAD I ŁAMANIE

*Wojciech Wojewoda*

Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego  
Redakcja: ul. Michałowskiego 9/2, 31-126 Kraków  
tel. 12-663-23-81, tel./fax 12-663-23-83