

Jakub Mielewczyk

Geneza i ewolucja ustawodawstwa wyborczego w Republice Estońskiej po 1991 roku

Abstract: The origin and evolution of electoral legislation in Republic of Estonia after 1991

Estonia is one of the few countries of the former communist bloc, which before the formal obtaining independence, started discussion about the reform of electoral law. As a result of compromise of the main political forces, it was decided to adopt a complex, three — tier proportional electoral system. The main aim of this article is examine the numerous changes made to Estonian electoral law between 1992 and 2015. For over 20 years, can be seen three main directions of changes in the electoral law: striving to reduce electoral actors and candidates taking part in elections, increasing the number of seats distributed at the district level and increasing voter turnout.

Key words: electoral legislation, reform of electoral law, reduction of electoral actors and candidates number, increasing the number of seats

Geneza estońskiej ordynacji wyborczej

Estonia uzyskując niepodległość 20 sierpnia 1991 roku, musiała odtworzyć struktury i instytucje państwowe, które nie zostały wykształcone z powodu dziesiętków lat funkcjonowania Estonii w granicach Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. Jednym z głównych wyzwań, wobec których stanęło niepodległe państwo, było opracowanie nowej ordynacji wyborczej oraz zorganizowanie wolnych wyborów parlamentarnych i prezydenckich.

Ordynacja wyborcza do Riigikogu, która została uchwalona przez estoński parlament 6 kwietnia 1992 roku, była wynikiem porozumienia pomiędzy największymi estońskimi partiami politycznymi znajdującymi się w Radzie Najwyższej Estońskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej. Wypracowa-

ny kompromis spowodowany był w głównej mierze faktem, iż w Radzie Najwyższej ważne decyzje podejmowano bezwzględną większością głosów wszystkich członków. Przy czym warto podkreślić, iż podczas ostatniej kadencji Rady Najwyższej blisko 1/4 wybranych przedstawicieli była permanentnie nieobecna. Natomiast głosy nieobecnych parlamentarzystów automatycznie zaliczano jako głosy „przeciw” podczas każdego głosowania, wobec czego zamiast mniejszości blokującej wynoszącej 50% wszystkich członków, istniała mniejszość licząca jedynie 1/3 wszystkich przedstawicieli Rady Najwyższej¹. Wśród głównych partii wchodzących w skład Rady Najwyższej, przede wszystkim Chrześcijańska Demokracja opowiadała się za zniesieniem systemu pojedynczego głosu przechodniego (STV), który został zastosowany w wyborach do Rady Najwyższej w 1990 roku.

W tym miejscu należy podkreślić, że wybór w 1989 roku systemu STV również był wynikiem politycznego kompromisu. Dyskusja na temat zastąpienia sowieckiego większościowego systemu wyborczego rozpoczęła się już w 1988 roku, kiedy to estoński politolog, Rein Taagepera, publikował na łamach dziennika „Edasi” artykuły, w których prezentował główne systemy wyborcze i ich potencjalne skutki². Ostatecznie w kwestii ustanowienia systemu wyborczego do Rady Najwyższej zarysowały się trzy stanowiska. Pierwsze z nich reprezentowało antyniepodległościowe skrzydło Partii Komunistycznej, które w przeważającej mierze grupowało rosyjskojęzyczną mniejszość. Ugrupowanie to dążyło do utrzymania systemu wyborczego, który obowiązywał do 1989 roku, czyli formuły większościowej z jednomandatowymi okręgami wyborczymi. Formacja ta zdawała sobie bowiem sprawę z tego, że utrzymanie większościowego systemu wyborczego zwiększy jej szanse na uzyskanie mandatów w zdominowanej przez rosyjskojęzyczną mniejszość północy Estonii³. Odmienne stanowisko reprezentował opozycyjny Front Ludowy, który opowiadał się za wprowadzeniem proporcjonalnego systemu z otwartymi listami wyborczymi (na wzór fińskich rozwiązań), gdzie w okręgach wyborczych byłyby do zdobycia 3 mandaty⁴. Przy czym ugrupowanie to dopuszczało również możliwość wprowadzenia mieszanego systemu wyborczego⁵. Trzecie stanowisko reprezentowała pozostała część Partii Komunistycznej, która nie chciała zgodzić się na propozycję, które wiązałyby się z wprowadzeniem list partyjnych. Opór komunistów w tej

¹ B. Grofman, E. Mikkel, R. Taagepera: *Electoral Systems Change in Estonia, 1989 — 1993*. „Journal of Baltic Studies” 1999, Vol. 30, No 3, s. 237.

² R. Taagepera: *STV in Transitional Estonia*. „Representation” 1996, Vol. 34, No 1, s. 29.

³ S. Khrychikov, H. Miall: *Conflict Prevention in Estonia: The Role of the Electoral System*. „Security Dialogue” 2002, Vol. 33, Nr 2, s. 201.

⁴ R. Taagepera: *The Baltic States*. „Electoral Studies” 1990, Vol. 9, Issue 4, s. 307.

⁵ S. Khrychikov, H. Miall: *Conflict Prevention in Estonia...*, s. 201.

kwestii spowodowany był świadomością, że komunistyczny szyld będzie stanowił dużą przeszkodę podczas wyborów. Dlatego też w odpowiedzi na propozycję Frontu Ludowego, Partia Komunistyczna zaproponowała wprowadzenie pojedynczego głosu nieprzechodniego (SNTV) z wielomandatomymi okręgami wyborczymi, bez umieszczania nazw partii politycznych na listach wyborczych⁶. Przyjęcie takiego rozwiązania zmaksymalizowałoby możliwość uzyskania mandatów przez powszechnie znanych komunistycznych liderów. Ostatecznie Peet Kask, który był ekspertem Frontu Ludowego do spraw wyborczych, zaproponował wprowadzenie systemu STV⁷. Propozycja ta uzyskała akceptację Partii Komunistycznej, ponieważ nie wiązała się z koniecznością wystawienia list partyjnych. Ponadto w ramach wypracowanego kompromisu zdecydowano, że rozmiar okręgów wyborczych będzie ustanawiany przez przedstawicieli władzy lokalnej. Takie rozwiązanie usatysfakcjonowało również antyniepodległościowe skrzydło Partii Komunistycznej, gdyż ugrupowanie to mogło ustanowić jednomandatowe okręgi wyborcze w północno-wschodniej Estonii, gdzie jak już zostało wspomniane, stronnictwo to posiadało przewagę⁸. Co warte podkreślenia, sam proces uchwalenia nowego prawa wyborczego nie przebiegł bez kontrowersji, gdyż Partia Komunistyczna tuż przed głosowaniem zmieniła projekt ordynacji wyborczej i wprowadziła zapis mówiący o tym, że w danym okręgu wyborczym mogą startować jedynie kandydaci, którzy urodzili się lub pracują w tym okręgu. Wprowadzona zmiana była wymierzona przeciwko Frontowi Ludowemu, gdyż większość jej prominentnych działaczy pochodziło z dużych ośrodków miejskich — Tallina oraz Tartu i uniemożliwiała start liderom opozycji w innych okręgach wyborczych⁹. Wśród pozostałych zapisów ordynacji warto również zwrócić uwagę na to, iż początkowo (zgodnie z projektem ordynacji wyborczej z października 1989 r.) kandydat na posła musiał przez pięć lat mieszkać na terytorium Estonii. W ostatecznej wersji ordynacji wyborczej, z listopada 1989 roku, cenzus domicylu został podniesiony do dziesięciu lat¹⁰.

Chrześcijańska Demokracja w 1992 roku uważała, że obowiązujący w wyborach do Estońskiej Rady Najwyższej SRR system wyborczy wyhamował i osłabił proces tworzenia struktur partyjnych, wskutek czego ugrupowanie opowiedziało się za zmianą systemu STV. Badacze podkreślają, że

⁶ J. Ishiyama: *Transitional Electoral System in Post — Communism Eastern Europe*. "Political Science Quarterly" 1997, Vol. 112, No 1, s. 108.

⁷ P. Wilder: *The Estonian Elections of 1992: Proportionality and Party Organisation in a New Democracy*. "Representation" 1993, Vol. 31, No 116, s. 72.

⁸ R. Taagepera: *STV in Transitional Estonia...*, s. 30.

⁹ P. Kask: *Institutional Development of the Parliament of Estonia*. "The Journal of Legislative Studies" 1996, Vol. 2, Issue 1, s. 197.

¹⁰ *Report on the Supreme Soviet Elections in Estonia*. Tallinn 1990, s. 11.

diagnoza przedstawiona przez Chrześcijańską Demokrację była słuszna, jednakże osłabienie partii politycznych było spowodowane raczej brakiem nazw partii politycznych na kartach do głosowania niż obowiązującym systemem wyborczym¹¹. Chrześcijańscy Demokraci zamiast systemu STV zaproponowali wprowadzenie systemu proporcjonalnego z zamkniętymi listami partyjnymi, co miało ułatwić zdobycie mandatów partyjnym liderom, którzy niekoniecznie cieszyli się poparciem na poziomie okręgu wyborczego. Ponadto część chadeków, którzy później utworzyli „Związek Ojczyźniany”, proponowała wprowadzenie zmodyfikowanego mieszanego systemu wyborczego na wzór niemiecki¹². Modyfikacja miała polegać na zastąpieniu jednomandatowych okręgów wyborczych, małymi wielomandatowymi okręgami wyborczymi, co miało zwiększyć szansę kandydatów niezależnych na zdobycie mandatu. Odmienne stanowisko w kwestii zmiany ordynacji wyborczej prezentował Front Ludowy, który opowiadał się za utrzymaniem dotychczasowego systemu STV, przy wprowadzeniu jedynie niewielkich zmian.

Jednak ogniwem łączącym niemal wszystkie ugrupowania znajdujące się zarówno w Radzie Najwyższej, jak i poza nią, było dążenie do jak najszybszego zorganizowania pierwszych, wolnych wyborów parlamentarnych. Jedyne ugrupowanie komunistów spodziewając się drastycznego spadku poparcia dla swojego ugrupowania, dążyło do maksymalnego opóźnienia następnej elekcji. Co jednak warte podkreślenia, komuniści posiadali wystarczającą liczbę głosów w Radzie Najwyższej, by móc blokować wszelkie decyzje dotyczące organizacji nowych wyborów¹³. Ostatecznie jednak w wyniku negocjacji oraz nacisków społeczeństwa wszystkie partie znajdujące się w Radzie Najwyższej osiągnęły kompromis w kwestii ordynacji wyborczej oraz wyznaczenia daty przeprowadzenia nowych wyborów, które odbyły się 20 września 1992 roku.

Ewolucja ordynacji wyborczej w latach 1992—2014

Ordynacja wyborcza do Riigikogu została uchwalona 6 kwietnia 1992 roku, a pierwsze poprawki zostały wprowadzone 18 czerwca 1992 ro-

¹¹ Badacze przytaczają przykład Malty, gdzie stosowano system STV oraz umieszczano nazwy partii politycznych na kartach wyborczych, czego wynikiem było funkcjonowanie silnych struktur partyjnych. B. Grofman, E. Mikkel, R. Taagepera: *Electoral Systems Change in Estonia...*, s. 237.

¹² R. Taagepera: *STV in Transitional Estonia...*, s. 33.

¹³ B. Grofman, E. Mikkel, R. Taagepera: *Electoral Systems Change in Estonia...*, s. 238.

ku¹⁴. W wyborach z 1992 roku ustanowiono 12 okręgów wyborczych, w których wybierano od 5 do 13 posłów¹⁵. Warto podkreślić, iż zgodnie z artykułem 6 ustęp 2 ordynacji wyborczej z 1992 roku, prawo wyborcze zagwarantowano również obywatelom Estonii, którzy mieszkali na terytorium w przeszłości należącym do Estonii, które jednak po 1992 roku nie znalazło się ponownie pod jurysdykcją Republiki Estońskiej. Zapis ten wynikał z faktu, iż aktualne granice Estonii nie pokrywają się z granicami Estonii, które zostały wyznaczone przez Układ z Tartu z 1920 roku. Estonia w swojej konstytucji uznaje bowiem za obowiązujące granice, które zostały ustalone we wspomnianym Układzie. Tymczasem zgodnie z rzezonym Układem, terytorium Estonii obejmuje również część terenów wiejskich, które w 1940 roku zostały wcielone do Związku Radzieckiego¹⁶. Dlatego też mieszkańcy tych obszarów mogli oddawać swoje głosy w okręgu wyborczym numer 7 (Virumaa Wschodnia z Narwą, Sillamde i Kohtla-Järve) oraz numer 11 (Polva-Valga-Vorumaa). Taka możliwość została wprowadzona już podczas referendum konstytucyjnego. Warto jednak zwrócić uwagę na to, że rosyjscy pogranicznicy uniemożliwili przekroczenie granicy wielu Estończykom, którzy chcieli oddać głos w omawianym referendum¹⁷. Obywatele Estonii stale mieszkający poza granicami kraju głosowali w placówkach dyplomatycznych. Głosy emigrantów były liczone w okręgach, do których należeli ze względu na ostatnie miejsce zamieszkania swoich przodków lub też ostatnie stałe miejsce zamieszkania emigranta w Estonii. W 1992 roku blisko 10% wyborców uprawnionych do głosowania mieszkało poza granicami Estonii. Mogli oni oddać swój głos w ambasadzie bądź konsulacie Estonii¹⁸. Przy czym biorąc pod uwagę fakt niskiej frekwencji wśród emigrantów podczas referendum konstytucyjnego, które odbyło się 28 czerwca 1992 roku, szacowano, że w wyborach parlamentarnych może wziąć udział około 10–15 tys. emigrantów¹⁹. Ponadto w każdym okręgu wyborczym była ustanowiona jedna komisja wyborcza dla emigrantów, którzy przyjechali do ojczyzny, by oddać głos osobiście.

Warto również w tym miejscu zwrócić uwagę na problem obywatelstwa estońskiego. Zgodnie bowiem z konstytucją oraz ordynacją wyborczą, jedynie obywatele Estonii posiadają prawa wyborcze. Rada Najwyższa już 26 lutego

¹⁴ *Republic of Estonia Riigikogu Election Law of 6 April 1992, with amended on 18 June 1992* [<http://www2.essex.ac.uk/elect/database/legislationAll.asp?country=estonia&legislation=ee92> (dostęp: 25.04.2014)].

¹⁵ A. Heinsalu, A. Koltmae, M. Pilving, P. Vinkel: *Elections in Estonia 1992–2011*. Tallinn 2012, s. 25.

¹⁶ M. Mróz: *Parlament Republiki Estońskiej*. Warszawa 1993, s. 7.

¹⁷ *Pre-election survey mission to Estonia. September 7–11, 1992* [https://www.ndi.org/files/342_ee_survey.pdf (dostęp: 11.01.2015)], s. 12.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

1992 roku podjęła uchwałę o wprowadzeniu w życie ustawy o obywatelstwie z 1938 roku. Zgodnie z ustawą, obywatelstwo estońskie przyznano tylko osobom, które były obywatelami Estonii przed 1940 rokiem oraz ich potomkom, którzy musieli udokumentować swoje pochodzenie. Nie można jednak zapominać o tym, że w 1992 roku jedynie niewielka liczba Rosjan, którzy stanowili prawie 38,5% populacji Estonii, posiadało obywatelstwo estońskie. W związku z tym około 30% mieszkańców Estonii, głównie Rosjan, nie posiadało praw wyborczych²⁰. Część estońskich polityków, chcąc przyznać prawa wyborcze większej liczbie mieszkańców, zaproponowała wprowadzenie „opcji zerowej”, wskutek czego prawo wyborcze uzyskaliby wszyscy mieszkańcy, którzy złożyli wniosek o obywatelstwo estońskie, a jeszcze go nie otrzymali. Propozycja ta nie została jednak zaakceptowana. Ostatecznie Rada Najwyższa podjęła uchwałę, w której wyznaczono kryteria, jakie musi spełniać osoba, chcąc uzyskać obywatelstwo estońskie (która nie była obywatelem Estonii przed 1940 roku, ani nie miała też estońskich przodków). Zgodnie z przepisami tej ustawy, obywatelstwo estońskie uzyskiwało się po upływie roku od wystąpienia o nie, jednak należało spełnić następujące warunki: przynajmniej przez dwa lata należało mieszkać w Estonii, znać język estoński (zaproponowano znajomość 1500 słów) oraz złożyć przysięgę na wierność Republici²¹. W opinii części polityków, między innymi Marju Lauristana, który był przewodniczącym Partii Socjaldemokratycznej, przyjęte rozwiązanie w zakresie prawa wyborczego było kompromisem pomiędzy opcją zerową a zwolennikami zaostrzenia przepisów²². Mieszkańcy, którzy nie chcieli wystąpić o naturalizację, mogli: pozostać ze statusem osoby z niezdefiniowanym obywatelstwem, przyjąć obywatelstwo innego państwa (włączając w to obywatelstwo rosyjskie) lub też opuścić Estonię²³. Należy również podkreślić, że oprócz pozbawienia praw wyborczych, mieszkańcy niebędący obywatelami Estonii, zostali również pozbawieni możliwości działalności w partiach politycznych. Zgodnie bowiem z artykułem 48 konstytucji jedynie obywatele Estonii mogą być członkami partii politycznych, co nie jest zgodne z paragrafem 9.3 Dokumentu Kopenhaskiego Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie²⁴. Ostatecznie w wyniku przyję-

²⁰ J. Fitzmaurice: *The Estonian Elections of 1992*. "Electoral Studies" 1993, Vol. 12, Issue 2, s. 168.

²¹ M. Mróz: *Parlament Republiki Estońskiej...*, s. 7.

²² *Pre-election Survey Mission to Estonia...*, s. 17.

²³ P. Jarve, V. Poleshchuk: *EUDO Citizenship Observatory. Country Report: Estonia* [<http://eudo-citizenship.eu/docs/CountryReports/Estonia.pdf>] (dostęp: 18.12.2014), s. 1.

²⁴ W tym miejscu należy zwrócić uwagę na to, że w kolejnych latach nastąpiło dalsze zaostrzenie przepisów. W uchwalonej 19 stycznia 1995 r. nowej ustawie o obywatelstwie, osoba ubiegająca się o obywatelstwo musiała między innymi posiadać zezwolenie na pobyt stały, wydany co najmniej na pięć lat przed złożeniem wniosku o obywatelstwo oraz zdać test ze znajomości konstytucji Estonii i ustawy o obywatelstwie. Ponadto osoby chcące

tych przepisów, niemal 500 tys. mieszkańców zostało pozbawionych prawa wyborczego, w związku z czym w pierwszych wyborach parlamentarnych mogło uczestniczyć jedynie około 70% populacji Estonii²⁵.

Odnosząc się do zagadnienia organów administracji wyborczej, należy zwrócić uwagę na skład Centralnej Komisji Wyborczej. Członkowie tej komisji powoływani byli przez parlament na wniosek rady powiatu lub miasta (Volikogu). Oznacza to, że Centralna Komisja Wyborcza była reprezentacją terytorialną poszczególnych regionów. Natomiast partie polityczne mogły oddelegować obserwatorów z prawem głosu²⁶. Warto zwrócić uwagę na to, że przed wyborami parlamentarnymi w 1992 roku Centralna Komisja Wyborcza musiała położyć szczególny nacisk na swoją informacyjną rolę. W celu wytłumaczenia społeczeństwu skomplikowanego systemu głosowania, komisja przeprowadziła między innymi specjalne szkolenia dla członków Okręgowych Komisji Wyborczych, zorganizowała seminaria, w których tłumaczyła system głosowania czy też emitowała w państwowej telewizji 10-minutowe wieczorne programy edukacyjne²⁷. W skład Okręgowych Komisji Wyborczych wchodziło od 10 do 20 członków, którzy byli powoływani przez odpowiednie ze względu na terytorium, rady powiatu lub miasta (Volikogu). Zgłaszać kandydatów mogły wszystkie jednostki samorządu terytorialnego. Podobnie jak to miało miejsce w wypadku Centralnej Komisji Wyborczej, również i w tym wypadku terytorialne oddziały partii politycznych mogły oddelegować do Okręgowych Komisji Wyborczych obserwatorów z prawem głosu. Natomiast w skład Obwodowych Komisji Wyborczych wchodziło od 3 do 10 obywateli, którzy byli powoływani przez właściwe Okręgowe Komisje Wyborcze na dwadzieścia pięć dni przed wyborami²⁸.

Zgodnie z artykułem 20, nominacja kandydatów na deputowanych była wolna. Kandydaci mogli być nominowani na listach wyborczych lub też indywidualnie w okręgach wyborczych oraz na listach wyborczych krajo-

uzyskać estońskie obywatelstwo, musiały napisać esej po estońsku na niepodany wcześniej temat oraz zdać test ustny ze znajomości języka. W myśl aktualnych przepisów, osoba ubiegająca się o obywatelstwo musi posiadać zezwolenie na pobyt stały od co najmniej ośmiu lat, przy czym przez ostatnie pięć lat, osoba ta musi mieszkać na terytorium Estonii. Ponadto taka osoba musi znać język estoński (na poziomie B1), konstytucję i ustawę o obywatelstwie, nie może posiadać obywatelstwa innego państwa oraz musi złożyć przysięgę dotyczącą przestrzegania konstytucyjnego porządku. P. Jarve, V. Poleshchuk: *EUDO Citizenship Observatory...*, s. 5.

²⁵ B. Grofman, E. Mikkel, R. Taagepera: *Electoral Systems Change in Estonia...*, s. 231.

²⁶ Ch. Siddall, P. Wilder, P. Schramm: *Republic of Estonia. An Assessment of the Election to the Riigikogu and the Presidency. September 16–24, 1992*. Washington 1992, s. 8.

²⁷ *Pre-election Survey Mission to Estonia...*, s. 11–10.

²⁸ Ch. Siddall, P. Wilder, P. Schramm: *Republic of Estonia...*, s. 10.

wych. Organizacje oraz stowarzyszenia mogły zgłosić swoich kandydatów jedynie na 1 liście wyborczej oraz mogły należeć tylko do 1 koalicji. Co ciekawe, oprócz standardowych informacji, które potrzebne były do rejestracji kandydata, takich jak: imię, nazwisko, data urodzenia, pozwolenie na kandydowanie czy też miejsce zamieszkania, kandydat musiał udowodnić, że jest obywatelem Estonii oraz że posługuje się językiem estońskim w stopniu pozwalającym na uczestnictwo w pracach parlamentu (artykuł 20., ustęp 3). Należy również podkreślić, że władze polityczne Estonii zdecydowały, że byli członkowie Partii Komunistycznej oraz funkcjonariusze KGB nie mogą zajmować stanowisk politycznych w państwie. Centralna Komisja Wyborcza zdecydowała się zrealizować tę decyzję poprzez wprowadzenie obowiązku złożenia przez kandydatów oświadczenia dotyczącego braku współpracy kandydata z wspomnianymi organizacjami²⁹, przy czym powszechnie uważano, że wprowadzone restrykcje dotyczące osób współpracujących z sowieckimi organizacjami są niewystarczające³⁰. Warto podkreślić, że w 1992 roku żadna kandydatura nie została odrzucona ze względu na złożenie nieprawdziwego oświadczenia dotyczącego współpracy z partią komunistyczną lub innymi organizacjami sowieckimi³¹. W odniesieniu do kandydatów, ciekawym rozwiązaniem było zagwarantowanie w rozdziale 5 ordynacji wyborczej praw kandydata. W rozdziale tym zapewniono kandydatowi prawo zawieszenia swojej aktywności zawodowej aż do dnia wyborów, przy czym decyzja ta musiała zostać uzgodniona z pracodawcą. Ponadto zagwarantowano kandydatom prawo do swobodnego uczestnictwa w spotkaniach przedwyborczych.

Według ordynacji wyborczej z 1992 roku głosowanie w wyborach parlamentarnych zaczynało się o godzinie 9.00, a kończyło o 20.00. Warto jednak podkreślić, iż oprócz bezpośredniego uczestnictwa w dniu wyborów, można było oddać głos w inny sposób. Wyborca, który nie przebywał w dniu wyborów w swoim okręgu wyborczym, mógł zostawić w ciągu piętnastu dni przed wyborami wypełnioną kartę wyborczą w zapieczętowanej kopercie w lokalu wyborczym. Koperta z kartą wyborczą była otwierana podczas liczenia głosów i dodawana do pozostałych kart wyborczych. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że przyjęcie takiego rozwiązania nie spotkało się z powszechną akceptacją wśród partii politycznych. Przeciwnicy tego rozwiązania podnosili między innymi argumenty związane z wysokimi kosztami opłacania administracji wyborczej oraz z faktem, że część z wyborców może oddać głos przed końcem kampanii wyborczej³². Następne formy głosowania alternatywnego przeznaczona była dla wyborców, którzy znajdowali się poza gra-

²⁹ *Pre-election survey mission to Estonia...*, s. 7.

³⁰ *Ibidem*, s. 7—8.

³¹ *Ibidem*, s. 15.

³² *Ibidem*, s. 16.

nicami Estonii. Tacy wyborcy mogli oddać głos w estońskich placówkach dyplomatycznych lub też listownie.

Jak już zostało wspomniane, wybór nowego systemu wyborczego był wynikiem porozumienia pomiędzy głównymi siłami politycznymi. Jako rozwiązanie kompromisowe przyjęto zmodyfikowany system list partyjnych. Badacze zwracają uwagę na to, że przyczyną zmiany systemu wyborczego była chęć skonsolidowania ugrupowań partyjnych i zwiększenie ich szans wyborczych, kosztem indywidualnych kandydatów³³. Wśród estońskich elit politycznych panowało bowiem przeświadczenie, że system STV w 1990 roku promował kandydatów indywidualnych, natomiast nie sprzyjał zorganizowanym partiom³⁴. Tak jak w aktualnie obowiązującym systemie wyborczym, w ordynacji wyborczej z 1992 roku obowiązywała trójstopniowa alokacja mandatów. Pierwszy poziom alokacji związany był z możliwością uzyskania „mandatu indywidualnego”. W każdym okręgu wyborczym Centralna Komisja Wyborcza obliczała kwotę wyborczą, która była ilorazem liczby oddanych ważnych głosów oraz liczbą mandatów możliwych do zdobycia w danym okręgu wyborczym. Kandydat, który osiągnął lub przekroczył ustaloną kwotę, uzyskiwał mandat. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na to, iż znaczne utrudnienie zdobycia mandatu przez kandydatów niezależnych (gdyż w praktyce tylko na tym poziomie mogli oni uzyskać mandat) było działaniem celowym. Jeden z autorów systemu wyborczego z 1992 roku stwierdził, że było to świadome działanie ustawodawcy mające na celu uzależnienie wyniku kandydata od wyniku partii politycznej³⁵. Drugi poziom alokacji obejmował „mandaty okręgowe”. Po rozdzieleniu „mandatów indywidualnych” kandydaci na listach wyborczych byli szeregowani w kolejności uwzględniającej liczbę oddanych głosów na poszczególnych kandydatów. Następnie liczbę głosów oddaną na całą listę wyborczą sumowano. Lista wyborcza otrzymywała tyle mandatów, ile razy przekroczyła obliczoną podczas pierwszej alokacji kwotę wyborczą. Mandaty, które nie zostały rozdzielone ani na pierwszym, ani na drugim poziomie alokacji, były rozdzielane na trzecim poziomie. „Mandaty kompensacyjne” mogły uzyskać listy wyborcze, który przekroczyły 5-procentowy próg wyborczy w skali kraju lub też na pierwszym oraz drugim poziomie alokacji uzyskały minimum 3 mandaty. Dystrybucja „mandatów kompensacyjnych” odbywała się za pomocą zmodyfikowanej metody D'Hondta, gdzie kolejnymi dzielnikami były: 1, 2^{0,9}, 3^{0,9}, 4^{0,9} i tak dalej. Mandaty uzyskiwali kandydaci, w kolejności, w jakiej byli umieszczeni na krajowej liście wyborczej. Co warte podkreślenia, na liście krajowej mogli znaleźć się jedynie kandydaci, którzy zostali uwzględnieni

³³ Ch. Siddall, P. Wilder, P. Schramm: *Republic of Estonia...*, s. 12.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Ibidem, s. 13.

na okręgowych listach wyborczych. Nie ulega wątpliwości, że kolejność kandydatów na liście krajowej, która była ustalana przez komitety wyborcze, w znacznym stopniu faworyzowało kandydatów wyznaczonych przez centrale partyjne, którzy niekoniecznie cieszyli się znaczącym poparciem w okręgu wyborczym. Na przykład „mandat kompensacyjny” z listy krajowej koalicji wyborczej Soltumatud Kuningriiklased zdobył Lembit Kүүts, który otrzymał jedynie 75 głosów w 10. okręgu wyborczym, jednakże trzecia pozycja na liście krajowej tej koalicji zapewniła mu mandat. Natomiast inny kandydat tej koalicji wyborczej, Vello Lattik, który zajmował 14. pozycję na liście krajowej koalicji, pomimo uzyskania 1209 głosów w 9. okręgu wyborczym, nie zdobył mandatu.

Ostatecznie, uwzględniając mandaty rozdzielone na poszczególnych poziomach alokacji w wyborach parlamentarnych w 1992 roku, aż 60 mandatów zostało rozdzielonych na trzecim poziomie („mandaty kompensacyjne”), 24 mandaty rozdzielono na drugim poziomie („mandaty okręgowe”), a jedynie 17 mandatów przydzielono na pierwszym poziomie alokacji („mandaty personalne”). Ponadto warto podkreślić, że w wyniku przyjęcia liberalnych przepisów dotyczących klauzuli zaporowej na poziomie okręgów wyborczych, podczas pierwszych wyborów parlamentarnych w 1992 roku wystąpiło zjawisko, które zostało nazwane „efektem Toomepuu”. Efekt ten polegał na zdobyciu mandatu poselskiego przez kandydata, który uzyskał małą liczbę głosów, dzięki bardzo dużemu poparciu uzyskanemu przez innego kandydata z danej listy wyborczej. Nazwa tego efektu wzięła się od nazwiska weterana armii amerykańskiej, Juri Toomepuu, który podczas wyborów w 1992 roku uzyskał 16904 głosów, co stanowiło 53,6% głosów oddanych na całą listę wyborczą. Wskutek tak dużego poparcia tego kandydata, koalicja wyborcza Obywateli Estonii uzyskała 3 mandaty w okręgu wyborczym oraz przekroczyła 5-procentowy próg wyborczy, dzięki czemu koalicja ta mogła uczestniczyć w podziale „mandatów kompensacyjnych”³⁶. Z tak wysokiego wyniku Juri Toomepuu skorzystali Toivo Uustalo oraz Paul — Olev Mõtsküla, którzy uzyskali „mandat okręgowy” uzyskując odpowiednio 51 głosów oraz 154 głosy³⁷.

Następne poprawki do estońskiej ordynacji wyborczej zostały uchwalone przez Riigikogu 7 czerwca 1994 roku³⁸. W wyniku skrócenia kadencji dotychczasowego parlamentu do trzech lat, kolejne wybory parlamentarne odbyły się 5 marca 1995 roku. Zmiany, które zostały wprowadzone w nowej ordynacji wyborczej nie były znaczne i nie dotyczyły głównych mechani-

³⁶ Ostatecznie ugrupowanie to uzyskało 8 mandatów. B. Grofman, E. Mikkel, R. Taagepera: *Electoral Systems Change in Estonia...*, s. 231.

³⁷ [<http://www.vvk.ee/varasemad/?v=r92>] (dostęp: 10.03.2015).

³⁸ *Riigikogu Election Law, 7 June 1994* [<http://www2.essex.ac.uk/elect/database/legislationAll.asp?country=estonia&legislation=ee94>] (dostęp: 25.04.2014).

zmów systemu wyborczego. W dalszym ciągu alokacji mandatów dokonywano na trzech poziomach oraz stosowano kwotę Hare'a przy pierwszej oraz drugiej alokacji oraz metodę d'Hondta przy podziale „mandatów kompensacyjnych”. Spośród nowych przepisów należy zwrócić uwagę na dodanie rozdziału dotyczącego rejestracji wyborców, składania i rozpatrywania skarg oraz uszczegółowienie przepisów dotyczących odpowiedzialności za naruszenie aktu wyborczego.

Odnosząc się do zagadnienia rejestru wyborców, należy zwrócić uwagę, że kwestia ta nie została uregulowana w ordynacji wyborczej z 1992 roku. Ustawodawca zdecydował wtedy, że rejestr wyborców będzie stanowił kompilację dwóch dokumentów: tak zwanej „money list” oraz wykazu osób, które oddały głos podczas referendum konstytucyjnego w 1992 roku³⁹. Przyjęcie takiego rozwiązania spotkało się z powszechną krytyką społeczeństwa oraz organizacji międzynarodowych. Dlatego też zdecydowano się uregulować tę kwestię w nowelizacji ordynacji wyborczej przeprowadzonej w 1994 roku. Zgodnie z artykułem 21. nowej ordynacji wyborczej, rejestracja wyborców odbywała się na podstawie rejestru wyborców. Rejestr ten obejmował wszystkich obywateli Estonii, którzy zamieszkiwali obszary wiejskie lub miejskie pierwszego grudnia w roku poprzedzającym wybory. W odniesieniu do rejestru wyborców warto zwrócić uwagę, że podczas wyborów parlamentarnych w 1995 roku w niektórych lokalach wyborczych można było zauważyć pewną rozbieżność w identyfikacji wyborców. Zdarzało się bowiem, że w komisjach wyborczych tożsamość osoby, która uważała się za obywatela Estonii, a zapomniała paszportu (który pełnił funkcję dowodu tożsamości), mogła zostać potwierdzona poprzez wykonanie telefonu do lokalnego biura meldunkowego. Natomiast w innych lokalach wyborczych członkowie komisji wyborczej jasno stwierdzali „brak paszportu, brak możliwości oddania głosu”⁴⁰.

W odniesieniu do zagadnienia nominacji kandydatów, uprawnienie to przysługiwało jedynie partiom politycznym, koalicjom wyborczym oraz kandydatom niezależnym. Również jedynie zarejestrowane partie polityczne mogły tworzyć koalicje wyborcze. W porównaniu z ordynacją wyborczą z 1992 roku, uprawnienie nominowania kandydatów utraciły obywatelskie koalicje wyborcze, stowarzyszenia oraz inne organizacje. Konsekwencje estońskiego ustawodawcy w ograniczaniu podmiotów, które mogą wystar-

³⁹ Przeprowadzając reformę walutową w 1992 r. utworzono *money lists*, które były listami mieszkańców, którzy mogli do 20 czerwca 1992 r. wymienić do 1500 rubli po kursie 10 rubli — 1 korona estońska. M Laar: *Estonia: The Most Radical Reforms*. In: *The Great Rebirth. Lessons from the Victory of Capitalism over Communism*. Eds. A. Aslund, S. Djankov. Washington 2013, s. 76; Ch. Siddall, P. Wilder, P. Schramm: *Republic of Estonia...*, s. 16—17.

⁴⁰ *Report on the March 5, 1995 Parliamentary Election in Estonia and the Status of Non — Citizens. Tallinn and Northeast Estonia*. Washington 1995, s. 3.

tować w wyborach parlamentarnych, można również zauważyć w nowelizacji ustawy o partiach politycznych, która miała miejsce w maju 1994 roku. Zgodnie ze znowelizowaną ustawą, nowe partie musiały liczyć 1000 członków, by zostały zarejestrowane⁴¹, natomiast w skład partii politycznych, które zostały zarejestrowane przed wyborami parlamentarnymi w 1995 roku, musiało wchodzić jedynie 200 członków. Przy czym warto zwrócić uwagę, że partie te musiały do października 1998 roku uzyskać granicę 1000 członków, pod rygorem rozwiązania w przypadku nie spełnienia tego warunku⁴². Co więcej, według znowelizowanej ustawy partia polityczna, która w dwóch kolejnych elekcjach nie uzyskała reprezentacji w parlamencie, była skreślana z listy zarejestrowanych partii politycznych co wiązało się z zakończeniem działalności takiej partii⁴³. Nie może więc dziwić fakt, iż mniejsze partie polityczne solidarnie twierdziły, że nowo wprowadzone przepisy są dla nich krzywdzące. Ponadto w nowej ordynacji wyborczej usunięto rozdział dotyczący praw przysługujących kandydatom.

Odnosząc się do zagadnienia procedury głosowania, wyeliminowano możliwość oddania głosu piętnaście dni przed wyborami. Jednak w dalszym ciągu dopuszczano możliwość wcześniejszego oddania głosu, przy czym oddać głos można było jedynie trzy dni przed wyborami. Ponadto zgodnie z artykułem 33, umożliwiono głosującemu, który nie jest w stanie oddać głosu samodzielnie, wezwać wybraną przez siebie osobę do kabiny wyborczej, w celu wypełnienia przez nią karty do głosowania. Przy czym tak wybrana osoba nie mogła być kandydatem w danym okręgu wyborczym. Umożliwiono również osobom, które z powodu złego stanu zdrowia lub też innych poważnych przyczyn nie mogą opuszczać swojego miejsca zamieszkania, głosować w domu. Przy czym w celu oddania głosu w domu należało wcześniej poinformować pisemnie, telefonicznie bądź ustnie za pomocą osoby trzeciej komisję wyborczą. Warto również podkreślić, iż w wyniku zmiany ordynacji wyborczej zmieniono ilość okręgów wyborczych. Zgodnie z ordynacją wyborczą z 1994 roku ustanowiono jedenaście okręgów wyborczych. Wprowadzona reforma miała na celu bardziej równomierny rozkład mandatów w skali całego kraju. Podczas poprzednich wyborów parlamentarnych w 1992 roku w okręgach wyborczych wybierano bowiem od 5 do 13 reprezentantów, natomiast po przeprowadzonej reformie w okręgach wyborczych można było zdobyć od 8 do 11 mandatów⁴⁴.

⁴¹ A. Sikk: *Highways to Power: New Party Success in Three Young Democracies*. Tartu 2006, s. 107.

⁴² Ibidem.

⁴³ T. Raun: *Democratization and political development in Estonia, 1987—96*. In: *The Consolidation of Democracy in East-Central Europe*. Eds. K. Dawisha, B. Parott. Cambridge 1997, s. 359.

⁴⁴ A. Heinsalu, A. Koltmae, M. Pilving, P. Vinkel: *Elections in Estonia...*, s. 41.

Pewnej modyfikacji poddano również proces dystrybucji mandatów w okręgu. Zdecydowano, że „mandat okręgowy” w ramach okręgowej listy wyborczej będzie zdobywał kandydat, który uzyskał przynajmniej 10% głosów ustalonej kwoty w okręgu. Decyzja ta została podjęta w celu wyeliminowania wcześniej opisanego „efektu Toomepuu”. Wprowadzona zmiana odniosła zamierzony skutek, gdyż w wyborach parlamentarnych w 1995 roku ostatni kandydat, który uzyskał „mandat okręgowy”, otrzymał 617 głosów (przy 51 głosach, które otrzymał ostatni kandydat w wyborach w 1992 r.)⁴⁵. Jednak warto zwrócić uwagę na to, iż analizowane ograniczenie odnosiło się jedynie do poziomu okręgu, wobec czego w dalszym ciągu uzyskać mandat mogli kandydaci, którzy otrzymali niewielką liczbę głosów, korzystając z „mandatów kompensacyjnych”. W wyborach parlamentarnych w 1995 roku ostatni kandydat, który zdobył „mandat kompensacyjny”, uzyskał 98 głosów.

W wyborach parlamentarnych, które odbyły się 5 marca 1995 roku, wzięło udział 16 partii politycznych i koalicji wyborczych oraz 12 kandydatów niezależnych. Natomiast frekwencja w wyborach wyniosła 68,9% uprawnionych do głosowania (w liczbach bezwzględnych — ponad 545 tys. wyborców). Warto zwrócić uwagę na fakt, iż od 1992 roku prawie trzykrotnie wzrosła liczba Rosjan, którzy uzyskali obywatelstwo estońskie, co wiązało się również z uzyskaniem praw wyborczych. O ile w 1992 roku uprawnionych do głosowania Rosjan było około 50 tys., o tyle w 1995 roku było ich około 150 tys. Jednak wbrew obawom Estończyków, Rosjanie w swoich wyborach politycznych w większym stopniu kierowali się poglądami niż poczuciem przynależności etnicznej, o czym świadczy relatywnie niski wynik wyborczy rosyjskich organizacji, które utworzyły koalicję wyborczą „Naszym domem jest Estonia”⁴⁶. Uwzględniając mandaty rozdzielone na poszczególnych poziomach alokacji, 52 mandaty zostały rozdysponowane na trzecim poziomie („mandaty kompensacyjne”), 34 mandaty rozdzielono na drugim poziomie („mandaty okręgowe”), a jedynie 15 mandatów przydzielono na pierwszym poziomie alokacji („mandaty personalne”).

Po przeprowadzeniu wyborów w 1995 roku, już rok później, to znaczy 16 kwietnia 1996 roku, zdecydowano o wprowadzeniu pierwszych poprawek do ordynacji wyborczej. Pierwsza dokonana zmiana związana była ze zmianą statusu Centralnej Komisji Wyborczej. Uznano bowiem, iż organ ten nie powinien składać się z reprezentacji terytorialnej poszczególnych regionów, a powinien zostać profesjonalizowany. Dlatego też zdecydowano, iż w skład Centralnej Komisji Wyborczej będą wchodzić przedstawiciele

⁴⁵ [<http://www.vvk.ee/varasemad/?v=r95>] (dostęp: 10.03.2015).

⁴⁶ Koalicja ta uzyskała 5,9% poparcia, co przełożyło się na 6 mandatów. R Taagepera: *Estonian Parliamentary Elections, March 1995*. „Electoral Studies” 1995, Vol. 14, Issue 3, s. 330.

7 państwowych instytucji sądowych⁴⁷. Ponadto zdecydowano o tym, iż wcześniejsze głosowanie będzie zaczynało się na sześć dni przed dniem głosowania, natomiast kończyć się będzie na cztery dni przed dniem głosowania. Oprócz wspomnianych modyfikacji dokonano również pewnych zmian w procedurze głosowania. Wprowadzono między innymi możliwość głosowania poza miejscem zamieszkania. W przypadku zagłosowania przez wyborcę nie w swoim okręgu wyborczym, komisja wyborcza, w której oddano taki głos, przesyłała w kopercie kartę do głosowania poprzez specjalny system do komisji wyborczej, właściwej dla miejsca zamieszkania wyborcy.

W myśl kolejnej nowelizacji, która została wprowadzona 17 listopada 1998 roku, zakazano tworzenia koalicji wyborczych. Pomysł takiej poprawki został zaproponowany przez odłam Estońskiej Partii Centrowej. Część tego ugrupowania argumentowała, iż wprowadzenie takiej zmiany wpłynie pozytywnie na rozwój systemu partyjnego Estonii oraz sprawi, że system wyborczy będzie bardziej przejrzysty⁴⁸. Badacze podkreślają jednak, że w głównej mierze zakaz tworzenia koalicji wyborczych miał na celu ograniczenie liczebności partii politycznych⁴⁹. W związku z wprowadzonymi zmianami w rywalizacji wyborczej mogły brać udział jedynie partie polityczne oraz kandydaci niezależni. Przy czym na listach wyborczych partii politycznych, oprócz jej członków, mogli znajdować się kandydaci niezależni, jak i również członkowie innych partii politycznych. Dlatego też w niektórych przypadkach tworzone nieoficjalne koalicje wyborcze (nazywane „wspólnymi listami”), przyjmując na listy wyborcze członków innych partii. Tak skomponowana lista była natomiast wystawiana pod szyldem największej partii tworzącej nieoficjalną koalicję wyborczą⁵⁰. Była to oczywista luka w prawie, z której chciały skorzystać mniejsze partie polityczne, które po uzyskaniu mandatu ze „wspólnej listy” mogły samodzielnie funkcjonować w parlamencie. Dlatego też w celu wyeliminowania powstałej luki, parlament 25 lutego 1999 roku postanowił, że partie, które zgłosiły listy wyborcze do parlamentu i uzyskały mandat, mogą utworzyć w Riigikogu tylko jedną frakcję parlamentarną⁵¹. Natomiast parlamentarzyści, którzy nie chcieli należeć do tej frakcji parlamentarnej, mogli jedynie funkcjonować w Riigikogu

⁴⁷ A. Heinsalu, A. Koltmae, M. Pilving, P. Vinkel: *Elections in Estonia...*, s. 28.

⁴⁸ Ibidem, s. 29.

⁴⁹ B. Grofman, E. Mikkel, R. Taagepera: *Fission and Fusion of Parties in Estonia, 1989—1999*. „Journal of Baltic Studies” 2000, Vol. 31, Issue 4, s. 342.

⁵⁰ A. Sikk, R. Kangur: *Estonia: The Increasing Costs and Weak Oversight of Party Systems*. In: *Party and Campaign Finance in Post — Communist Countries*. Eds. S. Roper, J. Ikstens. London 2008, s. 65.

⁵¹ *Office for Democratic Institutions and Human Rights: Republic of Estonia Parliamentary Elections 7 March 1999*. Warsaw 1999, s. 4.

jako parlamentarzyści niezależni⁵². W wyniku wprowadzonej reformy spadła liczba startujących podmiotów politycznych. W 1999 roku wystartowało bowiem 12 partii politycznych, podczas gdy w 1992 roku startowało 9 partii oraz 8 koalicji, a w 1995 roku — 9 partii i 7 koalicji⁵³. Jednak, jak zwraca uwagę Vello Pettai, część partii politycznych skorzystała z możliwości startu z „wspólnych list”, w związku z czym na 12 listach wyborczych znajdowali się kandydaci z blisko 20 różnych partii politycznych⁵⁴.

Godnymi odnotowania są również zmiany, jakie zaszły w kwestii rejestracji partii politycznych. Jak już zostało wspomniane, przed elekcją parlamentarną w październiku 1998 roku, w życie weszły zmiany dotyczące liczby członków, którymi musiała się wykazać partia polityczna, by zostać zarejestrowaną i wystartować w wyborach parlamentarnych. Pewne kontrowersje wzbudził termin wprowadzenia tych przepisów, gdyż nowe prawo weszło w życie 1 października 1998 roku, czyli dwa miesiące przed końcowym terminem rejestracji list wyborczych. Ponadto przed wyborami w 1999 roku pierwotnie zarejestrowana partia Przyszłość Estonii musiała się wycofać z powodu nieosiągnięcia limitu liczby członków⁵⁵. Przykład ten może częściowo potwierdzać obawy mniejszych partii politycznych, które mówiły o próbie ograniczenia ich szans wyborczych.

Należy również podkreślić, że w odpowiedniej poprawce ponownie wprowadzono obowiązek biegłej znajomości języka estońskiego wśród członków parlamentu oraz członków samorządów lokalnych. Ponowne uchwalenie poprawki spowodowane było faktem, iż pierwotny zapis wymuszający odpowiedni poziom znajomości języka estońskiego był nieprecyzyjny oraz został uchwalony w rozporządzeniu (Sąd Najwyższy uznał, że zapis takiej rangi powinien zostać ustanowiony w ordynacji wyborczej). Dlatego też w poprawce ordynacji wyborczej z 1998 roku ponownie uchwalono i doprecyzowano ten zapis. W nowym brzmieniu tego zapisu członek parlamentu musiał znać język estoński w mowie i piśmie w takim stopniu, by mógł czynnie uczestniczyć w pracach parlamentu. Oznaczało to, że wybrany parlamentarzysta musiał⁵⁶:

- rozumieć istotę aktów prawnych i innych tekstów;
- wyrażać ustnie swoją opinię w toku prac parlamentarnych;
- zasięgać informacji, zadawać pytania i przedstawiać propozycje;
- komunikować się z wyborcami, odpowiadać na ich pytania i wnioski.

⁵² B. Grofman, E. Mikkel, R. Taagepera: *Fission and Fusion...*, s. 342.

⁵³ Dane za: [<http://www.vvk.ee/varasemad/?v=r92>, <http://www.vvk.ee/varasemad/?v=r95>, <http://www.vvk.ee/varasemad/?v=r99> (dostęp: 15.03.2015)].

⁵⁴ V. Pettai, R. Toomla: *Political Parties in Estonia. The National Council for Eurasian and East European Research*. Washington 2003, s. 14

⁵⁵ *Office for Democratic Institutions...*, s. 4.

⁵⁶ Ibidem.

W wyborach parlamentarnych z 7 marca 1999 roku ponownie utworzono 11 okręgów wyborczych, w których wybierano od 7 do 13 przedstawicieli. W wyborach wystartowało 12 partii politycznych oraz 19 kandydatów niezależnych. Frekwencja wyborcza w tych wyborach wyniosła 57,4%, natomiast uwzględniając mandaty rozdzielone na poszczególnych poziomach alokacji, 46 mandatów zostało rozdzielonych na trzecim poziomie („mandaty kompensacyjne”), 44 mandaty rozdzielono na drugim poziomie („mandaty okręgowe”), a jedynie 11 mandatów przydzielono na pierwszym poziomie alokacji („mandaty indywidualne”).

Kolejna zmiana ordynacji wyborczej nastąpiła 12 czerwca 2002 roku, kiedy to weszła w życie nowa ordynacja⁵⁷. Zastosowano ją podczas wyborów parlamentarnych, które odbyły się 2 marca 2003 roku. Wśród zmian, jakie zostały wprowadzone, należy zwrócić uwagę na modyfikację liczby okręgów wyborczych. Dokonano podziału dotychczasowego okręgu wyborczego numer 6: Ida-Virumaa, Laane-Virumaa, w którym można było uzyskać 13 mandatów, na 2 okręgi wyborcze: Ida-Virumaa (okręg numer 7), gdzie do zdobycia było 8 mandatów oraz Laane-Virumaa (okręg wyborczy numer 6), w którym można było zdobyć 6 mandatów. Ustawodawca wrócił w tej kwestii do rozwiązań, które zostały zastosowane w ordynacji wyborczej z 1992 roku, czyli ponownie zostało utworzonych 12 okręgów wyborczych. W wyniku wprowadzonej zmiany w okręgach wyborczych można było zdobyć od 6 do 12 mandatów. W celu zapewnienia materialnej równości wyborów, zgodnie z paragrafem 7. ordynacji wyborczej ustanowiono jednolitą normę przedstawicielską. W celu jej obliczenia należało podzielić całkowitą liczbę wyborców przez liczbę wybieranych posłów (101). Następnie dzielono liczbę wyborców zamieszkujących dany okręg wyborczy przez kwotę uzyskaną w wyniku pierwszego działania. Uzyskana w wyniku tego działania liczba całkowita wskazywała liczbę mandatów, jaka przypadła danemu okręgowi wyborczemu. W przypadku nierozdysponowania wszystkich mandatów, stosowano regułę najwyższych reszt.

Wśród kolejnych modyfikacji, które zostały wprowadzone w nowej ordynacji wyborczej, należy zwrócić uwagę na kwestię rejestracji kandydatów. Ograniczono bowiem liczbę kandydatów, jaką można było zgłosić w ramach jednej listy wyborczej. Wedle nowych przepisów partia polityczna mogła zgłosić w okręgu wyborczym maksymalnie 2 kandydatów więcej niż liczba mandatów, jaka była do zdobycia w okręgu. Wobec tego partia polityczna mogła na swoich listach wyborczych w obrębie całego kraju wystawić maksymalnie 125 kandydatów. Wprowadzona zmiana związana była z rosnącą liczbą kandydatów znajdujących się na listach wyborczych. Podczas wybo-

⁵⁷ Riigikogu Election Law passed 12 June 2002 (RT I 2002, 57, 335), entered into force 18 July 2002.

rów parlamentarnych w 1992 roku na liście wyborczej znajdowało się średnio 35 kandydatów, w 1995 roku — 77, natomiast w 1999 roku aż 155⁵⁸. Po wyborach parlamentarnych w 1999 roku partie polityczne jednomyślnie stwierdziły, iż należy wprowadzić ograniczenie liczby startujących kandydatów. Początkowo przedstawiciele koalicyjnej Partii Reform planowali, by na każdej liście wyborczej mogło znaleźć się maksymalnie 101 kandydatów, jednakże w toku późniejszej dyskusji pojawiały się również pomysły ustanowienia limitu na poziomie 123 lub 147 kandydatów⁵⁹. Ostatecznie zdecydowano się na ustanowienie limitu na poziomie 125 kandydatów. Przyjmując taki limit, wzięto pod uwagę hipotetyczną sytuację, w której jedna partia zdobywa wszystkie mandaty w parlamencie (101) oraz formuje rząd tylko z wybranych posłów. Pozostali kandydaci na liście wyborczej (24) objęliby mandat tylko w takim wypadku, stanowiąc zastępstwo dla posłów, którzy zostali powołani w skład rządu⁶⁰. Wprowadzona zmiana ograniczyła liczbę startujących kandydatów i od wyborów w 2003 roku, w kolejnych wyborach startuje średnio 84—88 kandydatów z jednej listy wyborczej. Ponadto dodano zapis, zgodnie z którym członek określonej partii politycznej nie może figurować na listach wyborczych innej partii politycznej, co ostatecznie uniemożliwiało start z „wspólnych list”. Wprowadzono również nową metodę głosowania w wyborach. Od wyborów parlamentarnych w 2003 roku można głosować elektronicznie za pomocą komputera, który jest połączony z siecią internetową. Jednakże z powodu braku opracowania odpowiednich rozwiązań technicznych do czasu uchwalenia ordynacji wyborczej głosowanie elektroniczne nie zostało wdrożone przed 2005 rokiem⁶¹.

Odnosząc się do zmian w mechanizmie liczenia głosów, należy zwrócić uwagę na wprowadzenie rozwiązań, które miały przyczynić się do dystrybucji większej liczby mandatów w okręgu wyborczym. W wyborach z 1992 oraz 1995 roku ponad połowę mandatów rozdysponowano na trzecim poziomie alokacji, natomiast w 1999 roku po raz pierwszy rozdysponowano ponad połowę (to znaczy 55) mandatów w okręgach wyborczych. Jednakże ustawodawca chcąc przyczynić się do umocnienia powiązań pomiędzy wyborcami a deputowanymi (czemu sprzyjały mandaty dystrybuowane na poziomie okręgu wyborczego) oraz chcąc wyeliminować zjawisko zdobywania mandatów przez kandydatów, którzy uzyskali małą liczbę głosów, zastosował nastę

⁵⁸ W wyborach parlamentarnych w 1999 roku, trzy największe partie polityczne wystawiły następującą liczbę kandydatów: Umiarkowana Partia Ludowa (Mõõdukad) 303 kandydatów, Partia Centrowa — 242 kandydatów (Eesti Keskerakond), natomiast Partia Reform (Eesti Reformierakond) — 212.

⁵⁹ *Estonia's ruling coalition planning changes in election law* [<http://www.baltictimes.com/news/articles/330/>] (dostęp: 11.04.2015).

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ A. Heinsalu, A. Koltmae, M. Pilving, P. Vinkel: *Elections in Estonia...*, s. 30.

pujące mechanizmy⁶². Paragraf 62, ustęp 3. ordynacji wyborczej stanowił, że lista wyborcza otrzymywała dodatkowy „mandat okręgowy”, jeśli głosy niewykorzystane przy wcześniejszym podziale mandatów stanowiły 75% kwoty wyborczej. Ponadto zapisano, że w przypadku, gdyby lista wyborcza otrzymała tylko 75% głosów kwoty wyborczej, również i ta lista powinna uzyskać mandat. Oprócz zmian na poziomie okręgu wyborczego wprowadzono również zmiany na poziomie alokacji „mandatów kompensacyjnych”. Zgodnie z ustępem 4. paragrafu 62, mandaty, które nie zostały rozdzielone na poziomie okręgu wyborczego, były dystrybuowane jako „mandaty kompensacyjne”, przy czym by uzyskać taki mandat, kandydat musiał uzyskać przynajmniej 5% poparcia w okręgu wyborczym. Wprowadzona zmiana rzeczywiście przyczyniła się do zwiększenia progu poparcia, który musiał uzyskać kandydat, by zdobyć mandat. Od 1992 roku, w kolejnych elekcjach ostatni kandydat uzyskujący „mandat kompensacyjny” otrzymywał: 69 głosów (1992), 98 głosów (1995), 64 głosy (1999), natomiast w 2003 roku ostatni kandydat uzyskał 295 głosów. Ponadto, w wypadku opróżnienia mandatu posła przez osobę dotychczasowo sprawującą ten urząd, mandat uzyskiwał kolejny kandydat, który znajdował się na liście okręgowej, a nie na liście krajowej⁶³. Zgodnie z wolą ustawodawcy, w wyborach parlamentarnych w 2003 roku udało się rozdzielić większość mandatów w okręgach wyborczych. W wyborach z 2003 roku spadła bowiem liczba rozdzielonych „mandatów kompensacyjnych”, gdyż rozdzielono ich jedynie 27 (przy 46 „mandatach kompensacyjnych” rozdzielonych w poprzednich wyborach). Wzrosła również liczba „mandatów okręgowych”. Na drugim poziomie alokacji rozdzielono ich 60 (przy 44 mandatach okręgowych rozdzielonych w wyborach z 1999). Na podobnym poziomie utrzymała się jedynie liczba mandatów rozdzielonych na pierwszym poziomie alokacji („mandaty personalne”). W wyborach z 2003 roku rozdzielono na tym poziomie 14 mandatów, podczas gdy w poprzednich wyborach rozdzielono ich 11.

Wśród pozostałych reform należy zwrócić uwagę na zmianę, która została wprowadzona 21 listopada 2001 roku. Wtedy to w ordynacji wyborczej usunięto zapis mówiący o obowiązku dostatecznej znajomości języka estońskiego, by móc uczestniczyć w pracach parlamentarnych⁶⁴. Warto podkreślić, iż głównym czynnikiem, który wpłynął na usunięcie tego zapisu, były zalecenia Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR). Wymieniona instytucja po przeprowadzonych wyborach parlamentarnych

⁶² V. Pettai: *The Parliamentary Elections in Estonia, March 2003*. “Electoral Studies” 2004, Vol. 23, Issue 4, s. 830.

⁶³ V. Pettai: *Estonia*. “European Journal of Political Research” 2003, Vol. 42, Issue 7—8, s. 937.

⁶⁴ V. Pettai: *Estonia*. “European Journal of Political Research” 2002, Vol. 41, Issue 7—8, s. 947.

w 1999 roku sporządziła raport, w którego konkluzjach znalazła się rekomendacja zmiany ordynacji wyborczej, by wymogi językowe były zgodne z Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych, Europejską Konwencją Praw Człowieka oraz Dokumentem Kopenhaskim Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie⁶⁵.

W wyborach parlamentarnych 2 marca 2003 roku wzięło udział 947 kandydatów z 11 partii politycznych oraz 16 kandydatów niezależnych. Natomiast mandaty rozdzielano w 12 okręgach wyborczych, w których wybierano od 6 do 12 mandatów⁶⁶. Frekwencja wyborcza w tych wyborach wyniosła 58,2%.

Następne wybory parlamentarne odbyły się 4 marca 2007 roku. Wśród najważniejszych zmian należy zwrócić uwagę na ustanowienie odpowiednich przepisów, które umożliwiały głosowanie elektroniczne (przez Internet) w wyborach. Oddać głos poprzez Internet mógł każdy obywatel Estonii, który posiadał aktywny cyfrowo dowód osobisty, odpowiedni czytnik dla dowodu osobistego oraz dwa kody PIN, które są powiązane z dowodem osobistym. Procedura głosowania wygląda w następujący sposób: wyborca, by oddać głos, musi włożyć dowód osobisty w specjalny czytnik; następnie po wejściu na odpowiednią stronę internetową, musi podać swój numer PIN 1; po weryfikacji przez system, czy wyborca znajduje się w spisie wyborców, chcący zagłosować obywatel może oddać głos; jednak w celu potwierdzenia swojego wyboru oraz zapisania głosu w systemie, wyborca musi podać swój numer PIN 2⁶⁷. Wyborca mógł oddać głos od sześciu do czterech dni przed wyborami. Co ciekawe, ordynacja wyborcza zezwalała wyborcy na zmianę oddanego głosu przez Internet lub też w stacjonarnej komisji wyborczej w ustawowo wyznaczonym terminie głosowania przedterminowego⁶⁸. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że w wyborach parlamentarnych w 2007 roku, kiedy to po raz pierwszy można było oddać głos elektroniczny, z tej możliwości skorzystało ponad 30 tys. wyborców⁶⁹.

Zdecydowano również, o zakazie reklamowania partii politycznych (wprowadzenie do ordynacji wyborczej paragrafu 51) na wolnym powietrzu podczas trwania kampanii wyborczej (od 40. dnia przed datą wyborów). Ustawodawca motywował wprowadzenie tego zakazu dążeniem do redukcji

⁶⁵ *Office for Democratic Institutions...*, s. 16.; *Office for Democratic Institutions and Human Rights: Republic of Estonia Parliamentary 2 March 2003*. OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report 2—5 February 2003. Warsaw 2003, s. 1.

⁶⁶ A. Heinsalu, A. Koltmae, M. Pilving, P. Vinkel: *Elections in Estonia...*, s. 53.

⁶⁷ *Office for Democratic Institutions and Human Rights: Republic of Estonia Parliamentary Elections 4 March 2007*. Warsaw 2007, s. 13.

⁶⁸ *Ibidem*: s. 9.

⁶⁹ M. Czakowski: *E-voting na przykładzie Estonii i Brazylii*. „Studia BAS” 2011, nr 3(27), s. 125.

wydatków kampanijnych partii politycznych oraz chęcią ograniczenia liczby reklam, które według części partii nadmiernie zaśmiecały przestrzeń publiczną⁷⁰. Zakaz ten nie obejmował jednak kampanijnych koszulek ani balonów, w związku z czym w okresie trwania zakazu sympatycy poszczególnych partii politycznych ubierali odzież, która zawierała nazwę lub logo partii politycznej⁷¹. Złamanie nowo wprowadzonego przepisu karane było grzywną w wysokości około 1200 euro. Ustanowiono także nowy termin przedterminowego głosowania. W myśl nowych przepisów oddać głos w wyborach przedterminowych można było od trzynastu do dziewięciu dni przed wyborami parlamentarnymi⁷², przy czym wspomniany termin obowiązywał podczas głosowania w obwodzie wyborczym wyznaczonym przez Okręgową Komisję Wyborczą. Natomiast w dalszym ciągu można było oddać głos w terminie od sześciu do czterech dni przed wyborami we wszystkich lokalach wyborczych oraz za pośrednictwem Internetu. Godziny otwarcia lokali wyborczych pozostały niezmienione (to jest od 12.00 do 20.00).

Wprowadzono również wiele zmian o charakterze technicznym. Jako przykład takiej zmiany można wskazać ustęp 3. paragrafu 51, który odnosił się do głosowania korespondencyjnego przez wyborcę stale mieszkającego za granicą. Zgodnie z wcześniejszym zapisem tego paragrafu, jeżeli taki obywatel Estonii wskazał jako ostatnie miejsce zamieszkania (swoje lub swoich przodków) miejscowość znajdującą się w dawnym okręgu wyborczym Petseri⁷³, to takiemu wyborcy wysyłano pakiet kart wyborczych z okręgu wyborczego nr 10 (miasto Tartu). Natomiast w myśl poprawki z 2006 roku, takim wyborcom wysyłano pakiet kart wyborczych z okręgu wyborczego nr 11 (okręg Voru-Valga-Polva). Wprowadzono również paragraf 73³, w którym ustanowiono sankcję za wyniesienie karty wyborczej poza lokal wyborczy. Sankcja ta miała postać grzywny w wysokości około 80 euro.

W wyborach parlamentarnych z 4 marca 2007 roku w utworzonych 12 okręgach wyborczych wybierano od 6 do 13 deputowanych. W wyborach wystartowało 11 partii politycznych oraz 7 kandydatów niezależnych. Frekwencja wyborcza w tych wyborach wyniosła 61,9%. Natomiast uwzględ-

⁷⁰ M. Solvak, V. Pettai: *The Parliamentary Elections in Estonia, March 2007*. "Electoral Studies" 2008, Vol. 27, Issue 3, s. 576.

⁷¹ D. Auers: *Comparative Politics and Government of the Baltic States: Estonia, Latvia and Lithuania in the 21st Century*. Hampshire 2015, s. 116.

⁷² A. Heinsalu, A. Koltmae, M. Pilving, P. Vinkel: *Elections in Estonia...*, s. 31.

⁷³ Petseri znalazły się w granicach państwa estońskiego w 1920 r., w wyniku estońskiej wojny o niepodległość. Wspomniana miejscowość po 1945 r. została włączona w granice ZSRR, a następnie w granice Rosji (pod nazwą Pechory). E. Anderson: *How Narva, Petseri, and Abrene Came to be in the RSFSR*. "Journal of Baltic States" 1998, Vol. 19, Issue 3. Special Issue: *Regional Identity under Soviet Rule: The Case of the Baltic States*, s. 206—207.

nając mandaty rozdzielone na poszczególnych poziomach alokacji, przydzielono 26 „mandatów kompensacyjnych”, 65 „mandatów okręgowych” oraz 10 „mandatów personalnych”.

Następne wybory parlamentarne do Riigikogu odbyły się 6 marca 2011 roku. Od poprzednich wyborów ordynacja wyborcza była zmieniana siedmiokrotnie. Wśród przeprowadzonych zmian należy wymienić między innymi wydłużenie możliwości głosowania elektronicznego. Od wyborów w 2011 roku można bowiem oddać głos poprzez Internet w terminie od dziesięciu do czterech dni przed wyborami, przy czym do wskazanego terminu dostosowano również możliwość głosowania przedterminowego. Ponadto zdecydowano o pozbawieniu biernego prawa wyborczego członków Estońskich Sił Obronnych. Warto również zwrócić uwagę na próbę zniesienia, wprowadzonego przed wyborami w 2007 roku, zakazu zewnętrznej reklamy wyborczej partii politycznych w trakcie kampanii wyborczej. 18 grudnia 2009 roku Kanclerz Sprawiedliwości zwrócił się do Sądu Najwyższego o uchylenie wyżej wymienionego przepisu⁷⁴. Sąd Najwyższy po przeanalizowaniu sprawy, 1 lipca 2010 roku wydał wyrok, w którym wniosek Kanclerza Sprawiedliwości został odrzucony. Sąd Najwyższy stwierdził bowiem, że wspomniany zakaz jest zgodny z konstytucją. Ponadto Sąd uznał, że w kompetencjach parlamentu leży ustalenie takich zagadnień, jak: zniesienie zakazu zewnętrznej reklamy wyborczej, ustanowienie ograniczeń w reklamie zewnętrznej czy też ustalenie górnej granicy wydatków na kampanię wyborczą⁷⁵. W 2011 roku nastąpiła również kompleksowa zmiana zapisów w ustawie o partiach politycznych. W odniesieniu do ordynacji wyborczej, zreformowany został paragraf 26, ustęp 1. Zgodnie z zapisami znajdującymi się w nim od 2002 roku, partie polityczne, które zostały wpisane do rejestru stowarzyszeń *non profit* i fundacji najpóźniej w ostatnim dniu rejestracji kandydatów w wyborach, mogły uczestniczyć w wyborach parlamentarnych. Natomiast w myśl reformy z listopada 2010 roku, partia polityczna chcąc uczestniczyć w wyborach parlamentarnych musiała zostać zarejestrowana najpóźniej dziewięćdziesiąt dni przed wyborami. Co jednak ważniejsze, ustanowiono specjalny organ do nadzorowania partii politycznych oraz ich wydatków na kampanię wyborczą.

W wyborach parlamentarnych z 6 marca 2011 roku w utworzonych 12 okręgach wyborczych wybierano od 5 do 14 deputowanych. W wyborach wystartowało 9 partii politycznych oraz 32 kandydatów niezależnych. Frekwencja wyborcza w tych wyborach wyniosła 63,5%. Natomiast uwzględ-

⁷⁴ Office for Democratic Institutions and Human Rights. *Estonia Parliamentary Elections, 6 March 2011*. OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report, 10—13 January 2011. Warsaw 2011, s. 16.

⁷⁵ Ibidem.

niając mandaty rozdzielone na poszczególnych poziomach alokacji, przydzielono 19 „mandatów kompensacyjnych”, 68 „mandatów okręgowych” oraz 14 „mandatów personalnych”.

Po wyborach parlamentarnych w 2011 roku ordynacja była zmieniana siedmiokrotnie (trzy razy w 2012 r. oraz cztery w 2014 r.). Wśród zmian wprowadzono między innymi zapis mówiący o tym, że kandydat, który uzyskał mandat, a pełni funkcję, której nie można łączyć z wykonywaniem mandatu posła, musi w ciągu pięciu dni poinformować Centralną Komisję Wyborczą, czy chce pełnić funkcję posła, czy też rezygnuje z mandatu (paragraf 74, ustęp 4.). Ustawodawca postanowił również uporządkować zagadnienia związane z głosowaniem elektronicznym. Wcześniej bowiem poszczególne przepisy znajdowały się w różnych częściach ordynacji wyborczej, natomiast za liczenie głosów elektronicznych odpowiedzialna była Centralna Komisja Wyborcze. Sytuacja zmieniła się w 2012 roku, kiedy to zgodnie z nowelizacją z 17 października 2012 roku, ustanowiono nowy organ wyborczy — Komisję do spraw Głosowania Elektronicznego. Organ ten liczy 7 członków, których kadencja trwa cztery lata. Centralna Komisja Wyborcza oprócz powołania wszystkich 7 członków, wyznacza również 2 członków zastępczych. Komisja do spraw Głosowania Elektronicznego odpowiada za przygotowanie i organizację głosowania elektronicznego, rozwiązywanie zgodnie z prawem ewentualnych utrudnień w głosowaniu elektronicznym czy też weryfikację wyników głosowania elektronicznego. Należy również zwrócić uwagę na to, że analizowany organ może wystąpić do Centralnej Komisji Wyborczej z wnioskiem o nieprzeprowadzenie (przerwanie lub zawieszenie) głosowania elektronicznego, jeżeli nie może zostać zapewnione dostateczne bezpieczeństwo lub niezawodność elektronicznego systemu głosowania. Jednakże ostateczna decyzja w tej kwestii należy do Centralnej Komisji Wyborczej.

Zmodyfikowano również kwestie związane z procedurą głosowania. Między innymi sprecyzowano, jak powinien wyglądać wniosek o oddanie głosu w domu (paragraf 46, ustęp 4.). We wniosku muszą znaleźć się następujące informacje: imię i nazwisko, indywidualny kod wyborcy, adres, numer telefoniczny oraz powód, dlaczego chce on oddać głos w domu. Dodano również ustęp mówiący o tym, że jeśli komisja wyborcza uzna złożony wniosek za nieuzasadniony, może go oddalić, informując o tym wnioskodawcę. Zmieniono również termin głosowania przedterminowego. Głos można oddać w okresie od dziesięciu do siedmiu dni przed wyborami, w wybranym przez Okręgową Komisję Wyborczą lokalu wyborczym. Niezmieniony został natomiast termin głosowania przedterminowego w każdej komisji wyborczej (od sześciu do czterech dni).

Należy również zwrócić uwagę na fakt, że w społeczeństwie estońskim od wielu lat stopniowo narastało przekonanie o monopolizacji sceny poli-

tycznej przed dotychczasowe partie polityczne⁷⁶. Impulsem do rozpoczęcia debaty nad stanem demokracji w Estonii było ogłoszenie 14 listopada 2012 roku w dwóch największych dziennikach, manifestu „Karta 12”, który został podpisany przez ponad 18 tys. obywateli⁷⁷. Już cztery dni później, to jest 21 listopada, prezydent Estonii, Toomas Hendrik Ilves, zorganizował debatę partii politycznych oraz strony społecznej na temat kwestii podniesionych w „Karcie 12”. W wyniku debaty postanowiono skupić się nad takimi kwestiami, jak: otwarcie systemu partyjnego na większą rywalizacyjność oraz zmniejszenie liczby lub całkowite usunięcie dotychczasowych zapisów ordynacji wyborczej, które utrudniają zdobycie mandatów przez nowe partie polityczne i kandydatów niezależnych⁷⁸. Na bazie „Karty 12” 13 stycznia 2013 roku powołano internetową platformę Rahvakogu (Zgromadzenie Ludowe), której celem było gromadzenie pomysłów i propozycji dotyczących zmian prawa wyborczego, ustawy o partiach politycznych i innych ustaw związanych z demokratycznym rozwojem Estonii⁷⁹. W ciągu miesiąca portal odwiedziło 60 tys. użytkowników, umieszczono tam też ponad 1900 propozycji, z czego blisko 1/3 (dokładnie 631) dotyczyła systemu wyborczego, co świadczy o doniosłym społecznym znaczeniu tego zagadnienia⁸⁰. Po upływie miesięcznego terminu na zgłaszanie pomysłów odbyły się publiczne debaty nad przedstawionymi propozycjami. Ostatecznie Zgromadzenie Ludowe przedstawiło 15 propozycji zmian w estońskim ustawodawstwie, których znaczna część dotyczyła reformy prawa wyborczego. Zgromadzenie Ludowe zaproponowało między innymi⁸¹:

- obniżenie klauzuli zaporowej z 5% do 3%;
- zlikwidowanie depozytu wyborczego i zastąpienie go obowiązkiem przedstawienia odpowiedniej liczby podpisów wyborców pod listami wyborczym (lub indywidualną kandydaturą);
- obniżenie z 1000 do 200 liczby wymaganych członków potrzebnych do zarejestrowania partii politycznej;
- dystrybucję „mandatów kompensacyjnych” na podstawie liczby głosów zdobytych przez kandydata, a nie na podstawie miejsca na liście wyborczej;

⁷⁶ H. Hinsberg, J. Matt, R. Vinni: *Estonia*. In: *Nations in Transit 2014: Democratization from Central Europe to Eurasia*. Lanham 2014, s. 226.

⁷⁷ A. Lobjakas: *Charter 12: Estonia's Stab at Direct Democracy* [<https://www.opendemocracy.net/ahto-lobjakas/charter-12-estonias-stab-at-direct-democracy> (dostęp: 13.12.2014)].

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ *What is Rahvakogu?* [<https://www.rahvakogu.ee/pages/what-is-rahvakogu> (dostęp: 12.12.2014)].

⁸⁰ A. Leps: *Internet Portal of Lawmaking “the People’s Assembly” in Estonia*. “Juridical Sciences and Education” 2013, Nr 37, s. 29.

⁸¹ *Praxis Center for Policy Studies/Network of Estonian Non-profit Organisations NENO: Results of the People’s Assembly* [www.ngo.ee/sites/default/files/Rahvakogu_2014_en.doc (dostęp: 30.12.2014)].

- umożliwienie zdobycia mandatu przez kandydata niezależnego, jeżeli uzyskał 75% kwoty obliczonej na poziomie okręgu wyborczego,
- ustalenie maksymalnego limitu wydatków na reklamę wyborczą,
- obowiązek objęcia urzędu przez kandydata wybranego na posła.

Należy również zauważyć, iż politycy w różny sposób odnosili się do społecznej inicjatywy. Prezydent Toomas Hendrik Ilves popierał inicjatywę i propagował udział społeczeństwa w tworzeniu prawa. Natomiast entuzjazmu prezydenta nie podzielał między innymi premier Estonii, Andrus Ansip, który uważał, że zarówno system polityczny, jak i ordynacja wyborcza nie wymagają dużych zmian⁸².

W dokonanej w 2014 roku zmianie ustawy o partiach politycznych częściowo zrealizowano jeden z postulatów Zgromadzenia Ludowego. Zmiana dotyczyła bowiem obniżenia progu liczby członków wymaganych do zarejestrowania partii politycznej. W myśl nowych przepisów, ugrupowanie musi posiadać minimum 500 członków, by zostało zarejestrowane. Jest to znaczne obniżenie wymaganego progu, gdyż dotychczas partia polityczna musiała liczyć minimum 1000 członków. Przewodniczący estońskiej komisji konstytucyjnej, Rait Maruste, stwierdził, że wprowadzona zmiana stanowi krok w kierunku zwiększenia różnorodności partii politycznych w parlamencie i jest realizacją jednego z postulatów Zgromadzenia Ludowego⁸³. Warto przy tym zwrócić uwagę na fakt, iż zmiana ta weszła w życie 1 kwietnia 2014 roku, co oznaczało, że partie chcące zarejestrować się zgodnie z nowymi przepisami, nie mogły wziąć udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Kolejnym postulatem Zgromadzenia Ludowego, który został częściowo zrealizowany, jest obniżenie kwoty depozytu, który musi złożyć partia polityczna (za każdego kandydata) lub indywidualny kandydat, by został zarejestrowany. Do 2014 roku wymagano bowiem złożenia depozytu w wysokości dwukrotności minimalnej stawki wynagrodzenia ustalonej przez rząd. Natomiast od nowelizacji ordynacji wyborczej z 22 stycznia 2014 roku wysokość depozytu została ustalona na poziomie jednokrotności minimalnej stawki wynagrodzenia. Ponadto ugrupowania tworzące nową koalicję rządową obiecały, że będą dążyć do zniesienia wymogu depozytu dla ugrupowań, które po raz pierwszy startują w wyborach⁸⁴.

Wydaje się, że wprowadzone modyfikacje są dopiero początkiem zmian dotyczących prawa wyborczego. W porozumieniu koalicyjnym nowego rządu znalazły się bowiem zapisy, w których obiecuje się realizację części postulatów podnoszonych przez Zgromadzenie Ludowe. Rządzące ugrupowania

⁸² A. Leps: *Internet Portal of Lawmaking...*, s. 32.

⁸³ *Riigikogu Specified Bases for Financing of Political Parties* [<http://www.riigikogu.ee/index.php?id=178329> (dostęp: 12.12.2014)].

⁸⁴ *Praxis Center...*

obeślały między innymi, że kandydaci indywidualni otrzymają mandat, jeśli uzyskają 75% kwoty obliczonej w okręgu wyborczym. Natomiast do pozostałych propozycji przedstawionych przez Zgromadzenie Ludowe koalicja rządowa nie odniosła się, przy czym można spodziewać się dalszych zmian w prawie wyborczym, gdyż rozpoczęto rozmowy dotyczące zmiany ordynacji wyborczej (temu zagadnieniu poświęcone było spotkanie Komisji Konstytucyjnej z 10 marca 2014 roku)⁸⁵.

Ordynacja wyborcza z 12 czerwca 2002 roku (stan prawny na dzień 1 stycznia 2015 roku)

Zgodnie z aktualnie obowiązującą ordynacją wyborczą, Riigikogu składa się ze 101 przedstawicieli, którzy wybierani są w wolnych, powszechnych, równych, bezpośrednich wyborach w głosowaniu tajnym⁸⁶. Czynne prawo wyborcze posiadają osoby, które w dniu wyborów osiągnęły wiek 18 lat, natomiast bierne prawo wyborcze przysługuje osobom, które są upoważnione do głosowania oraz osiągnęły 21. rok życia. Czynnego oraz biernego prawa wyborczego pozbawione są osoby, które zostały przez sąd uznane za chore psychicznie, oraz osoby, które odbywają karę więzienia na podstawie wyroku suwerennego sądu⁸⁷. Ponadto biernego prawa wyborczego nie posiadają członkowie Estońskich Sił Obronnych. Wybory odbywają się w 12 wielomandatowych okręgach wyborczych w pierwszą niedzielę marca, po upływie czteroletniej kadencji parlamentu.

Za dystrybucję mandatów pomiędzy okręgi wyborcze odpowiedzialna jest Centralna Komisja Wyborcza. Instytucja ta najpierw dzieli ogólną liczbę wyborców (stan na pierwszy dzień miesiąca, w którym termin wyborów został ogłoszony) przez liczbę deputowanych (101). Następnie liczba wyborców w poszczególnych okręgach wyborczych dzielona jest przez liczbę uzyskaną w pierwszym działaniu. Uzyskana w wyniku działania liczba całkowita stanowi liczbę mandatów, którą można uzyskać w okręgu wyborczym. Natomiast nierozdzielone mandaty wyborcze, przydziela się zgodnie z metodą największej reszty.

⁸⁵ Ibidem.

⁸⁶ *Riigikogu Election Act, passed 12.06.2002*. RT I 2002, 57, 355 [https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/514112013015/consolide/current (dostęp: 11.04.2015)].

⁸⁷ Europejski Trybunał Praw Człowieka twierdzi, że pozbawienie praw wyborczych osób skazanych, jest złamaniem zasady wolności wyborów. Przed wyborami parlamentarnymi w 2011 roku, było 1989 osób uznanych za niepoczytalne oraz 1416 więźniów skazanych prawomocnym wyrokiem. Dane za: *Office for Democratic Institutions...*, s. 4.

W celu organizacji i przeprowadzenia wyborów powołuje się Centralną Komisję Wyborczą, Okręgowe Komisje Wyborcze, Obwodowe Komisje Wyborcze oraz Komisję do spraw Głosowania Elektronicznego. Centralna Komisja Wyborcza powoływana jest na czteroletnią kadencję. W skład tej Komisji wchodzi: sędzia sądu pierwszej instancji oraz sędzia sądu apelacyjnego, którzy są wyznaczani przez Prezesa Sądu Najwyższego, przedstawiciel Kanclerza Sprawiedliwości, urzędnik Izby Kontroli, który jest powoływany przez Audytora Generalnego, prokurator wyznaczony przez Prokuratora Naczelnego, urzędnik kancelarii Riigikogu mianowany przez Sekretarza Generalnego parlamentu oraz urzędnik Kancelarii Państwa, który jest mianowany przez Sekretarza Stanu. Okręgowe Komisje Wyborcze mogą składać się maksymalnie z 13 członków. Przewodniczącym Okręgowej Komisji Wyborczej jest sekretarz prowincji, natomiast pozostałych członków wyznacza gubernator prowincji na wniosek sekretarza prowincji. Komisja do spraw Głosowania Elektronicznego powinna składać się maksymalnie z 7 członków, którzy wyznaczani są przez Centralną Komisję Wyborczą. Komisja do spraw Głosowania Elektronicznego odpowiedzialna jest za przygotowanie i przeprowadzenie głosowania elektronicznego. Natomiast Obwodowe Komisje Wyborcze składają się maksymalnie z 9 członków. Połowę członków nominuje gmina wiejska lub sekretarz miasta, natomiast drugą połowę nominują partie polityczne.

Kandydatów w wyborach mogą nominować partie polityczne, które są zarejestrowane jako stowarzyszenia *non profit* lub fundacje, nie później niż dziewięćdziesiąt dni przed dniem wyborów. Partia polityczna może rejestrować dwie listy: listę kandydatów w każdym okręgu wyborczym oraz ogólnonarodową listę wyborczą. Na liście krajowej mogą znajdować się jedynie kandydaci, którzy znaleźli się również na okręgowej liście wyborczej tego samego komitetu wyborczego. Lista partyjna w okręgu wyborczym może zawierać do dwóch nazwisk więcej niż liczba mandatów, która jest do zdobycia w okręgu. Kolejność kandydatów na liście krajowej ustalana jest przez komitet wyborczy. Kandydat może wystartować tylko w 1 okręgu wyborczym, przy czym kandydat nie musi startować w swoim miejscu zamieszkania. Ponadto ordynacja wyborcza dopuszcza udział kandydatów niezależnych, przy czym wystawić niezależną kandydaturę musi wyborca posiadający pełnię praw wyborczych.

Głosowanie w wyborach parlamentarnych odbywa się w pierwszą niedzielę marca od godziny 9.00 do godziny 20.00. W dniu głosowania obowiązuje cisza wyborcza. Ordynacja wyborcza zakazuje również zewnętrznej reklamy wyborczej (m.in. na budynkach czy też transporcie publicznym) w trakcie kampanii wyborczej. Należy podkreślić, iż w Estonii funkcjonuje bogaty katalog alternatywnych form głosowania. Oprócz bezpośredniego uczestnictwa w dniu wyborów można również oddać głos w głosowaniu przed-

terminowym, w głosowaniu domowym oraz w głosowaniu elektronicznym. Głosowanie przedterminowe odbywa się w trzech wariantach. W pierwszym wariantcie wyborca może oddać głos w terminie od dziesięciu do siedmiu dni przed wyborami w komisji wyborczej wyznaczonej przez Okręgową Komisję Wyborczą od godziny 12.00 do godziny 20.00. W drugim wariantcie wyborca może oddać głos w terminie od sześciu do czterech dni przed wyborami, we wszystkich lokalach wyborczych. Ponownie lokale wyborcze otwarte są od godziny 12.00 do godziny 20.00. Zgodnie z trzecim wariantem głosowania przedterminowego wyborca może oddać głos za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej. W tym celu wyborca uzyskuje elektroniczny identyfikator, który umożliwi oddanie głosu. Wyborca może wielokrotnie zmienić swój głos poprzez ponowne oddanie głosu za pośrednictwem środków elektronicznych lub też oddając głos w głosowaniu przedterminowym w lokalu wyborczym. Głos w taki sposób można oddać najwcześniej dziesięć dni przed datą wyborów (od godziny 9.00), a najpóźniej cztery dni przed wyborami (do godziny 18.00). Natomiast oddać głos w domu mogą wyborcy, którzy z powodów zdrowotnych lub innych dobrze umotywowanych przyczyn nie mogą przybyć do lokalu wyborczego. Wyborca chcący oddać głos w taki sposób składa pisemną prośbą najpóźniej do godziny 14.00 w dniu wyborów lub też może złożyć prośbę w rozmowie telefonicznej od godziny 9.00 do godziny 14.00 w dniu wyborów.

W Estonii obowiązuje proporcjonalny system wyborczy. Wyborca może wyrazić swoją preferencję, głosując na kandydata z danej listy wyborczej, poprzez wpisanie w wyznaczonym miejscu na karcie wyborczej indywidualnego numeru kandydata, na którego chce oddać głos. Można podejrzewać, że estoński ustawodawca najprawdopodobniej zaadaptował w tej kwestii fińskie rozwiązania, gdyż taka sama procedura głosowania, polegająca na wpisaniu numeru kandydata na karcie wyborczej, funkcjonuje również w Finlandii⁸⁸. Alokacja mandatów odbywa się na trzech poziomach. Pierwszy poziom alokacji związany jest z uzyskaniem „mandatu indywidualnego”. Dla każdego okręgu wyborczego oblicza się kwotę, dzieląc liczbę ważnych oddanych głosów w okręgu wyborczym przez liczbę mandatów, które można uzyskać w okręgu. Kandydat, który osiągnął lub przekroczył ustaloną kwotę, uzyskuje mandat. Drugi poziom alokacji mandatów związany jest z „mandatami okręgowymi”. Oznacza to, że kandydaci szeregowani są na liście zgodnie z liczbą głosów, jaką otrzymali, przy czym w podziale mandatów okręgowych brane są pod uwagę partie polityczne, które przekroczyły 5-procentowy próg wyborczy w skali kraju. Następnie sumuje się liczbę głosów, jaką uzyskali wszyscy kandydaci znajdujący się na danej liście wyborczej. Lista wyborcza uzyskuje tyle mandatów, o ile suma oddanych głosów na listę

⁸⁸ P. Wilder: *The Estonian Elections...*, s. 72.

wyborczą przekracza ustaloną podczas pierwszej alokacji kwotę. Mandat natomiast uzyskują kandydaci zgodnie z kolejnością, w jakiej są uszeregowani na liście wyborczej z uwzględnieniem liczby uzyskanych głosów, przy czym na podkreślenie zasługuje fakt, że mandaty indywidualne uzyskane przez kandydatów partii politycznych, uważane są za mandaty zdobyte przez partię polityczną. Oznacza to, że jeśli jeden kandydat partii uzyskał mandat indywidualny, to mandat ten jest odejmowany od liczby „mandatów okręgowych” uzyskanych przez tę partię polityczną. Ponadto partia uzyskuje dodatkowy mandat w przypadku, gdy uzyskała 75% ustalonej kwoty wyborczej. By kandydat uzyskał „mandat okręgowy”, musi zdobyć poparcie przynajmniej 10% wyborców w okręgu wyborczym. Trzeci poziom alokacji mandatów to „mandaty kompensacyjne”. Rozdziela się je w przypadku nierozdysponowania wszystkich mandatów na dwóch poprzednich poziomach. W podziale mandatów na trzecim poziomie alokacji biorą udział jedynie ugrupowania, które otrzymały w skali kraju minimum 5% głosów. Dystrybucja mandatów na trzecim poziomie alokacji opiera się na zmodyfikowanej metodzie D’Hondta, gdzie kolejnymi dzielnikami są: 1, $2^{0,9}$, $3^{0,9}$, $4^{0,9}$ i tak dalej. Mandat uzyskują kandydaci zgodnie z kolejnością ustaloną na krajowej liście wyborczej, przy czym by uzyskać mandat kompensacyjny, kandydat musi osiągnąć poparcie przynajmniej 5% wyborców w okręgu wyborczym. W przypadku, gdy żaden z kandydatów nie uzyskał 5% poparcia w okręgu wyborczym, mandat otrzymują kandydaci, którzy uzyskali największe procentowe poparcie na ogólnonarodowej liście wyborczej.

Podsumowanie

Analiza zagadnienia ewolucji estońskiego systemu wyborczego, po uzyskaniu przez to państwo niepodległości, wskazuje na stabilność przyjętych rozwiązań w odniesieniu do głównych elementów systemu wyborczego, takich jak formuła wyborcza, klauzula zaporowa czy też liczba i kształt okręgów wyborczych. Nie oznacza to jednak, iż ustawodawstwo wyborcze nie podlegało reformom. Na przestrzeni ponad dwudziestu lat od odzyskania przez Estonię niepodległości, można wyróżnić trzy główne kierunki zmian w ustawodawstwie wyborczym:

- 1) dążenie do konsolidacji sceny partyjnej oraz redukcji podmiotów wyborczych i kandydatów biorących udział w elekcjach; o takim zamiarze świadczy między innymi zakaz tworzenia koalicji wyborczych czy też wprowadzenie górnego limitu liczby kandydatów na liście wyborczej; o skuteczności podjętych przedsięwzięć świadczy przede wszystkim liczba

- podmiotów wyborczych startujących w wyborach; w 1992 oraz w 1995 roku wystartowało odpowiednio 17 oraz 16 ugrupowań, natomiast po wprowadzeniu zakazu tworzenia koalicji wyborczych, w kolejnych elekcjach startuje od 12 (1999) do 9 (2011) podmiotów wyborczych; zmniejszyła się również średnia liczba kandydatów startujących w wyborach; w 1999 roku na liście znajdowało się średnio 155 kandydatów, natomiast po wprowadzonym obostrzeniu, na liście wyborczej znajduje się średnio od 84 do 88 kandydatów;
- 2) chęć zwiększenia więzi pomiędzy wyborcą oraz posłem, poprzez rozdzielanie większości mandatów na poziomie okręgu („mandaty indywidualne”, „mandaty okręgowe”) oraz podejmowanie działań mających na celu zwiększenie liczby głosów, potrzebnych do zdobycia mandatu; ustawodawca skutecznie wprowadził rozwiązania we wspomnianych płaszczyznach, o czym świadczą następujące dane: w 1992 oraz w 1995 roku w okręgach rozdzielono odpowiednio 41 mandatów oraz 49 mandatów, natomiast od 2003 roku liczba mandatów rozdzielonych na poziomie okręgu wynosi: 74 (2003), 75 (2007), 82 (2011) oraz 79 (2015); zwiększyła się również liczba głosów potrzebnych, by uzyskać mandat; w 1992 roku kandydat potrzebował 51 głosów („mandat okręgowy”) lub 69 głosów („mandat kompensacyjny”), by uzyskać mandat, natomiast w wyborach w 2015 roku ostatni kandydat, który zdobył „mandat okręgowy”, uzyskał głosy 752 wyborców, a ostatni kandydat, który zdobył „mandat kompensacyjny”, otrzymał 407 głosy;
 - 3) dążenie do zwiększenia frekwencji przez rozszerzanie katalogu możliwości oddania głosu; ustawodawca estoński zauważył, że w ciągu dziesięciu lat frekwencja wyborcza spadła o blisko 10%; o ile bowiem w 1992 oraz 1995 roku frekwencja wynosiła odpowiednio 67,8% oraz 68,9%, o tyle w następnych elekcjach wynosiła ona jedynie 57,4% (1999), 58,2% (2003); nie ulega wątpliwości, iż głównym celem wprowadzenia głosowania przez Internet, tak jak każdej innej alternatywnej formy głosowania, była maksymalna aktywizacja wyborców⁸⁹; wydaje się, że główny cel został osiągnięty, ponieważ od 2007 roku, kiedy wprowadzono głosowanie elektroniczne, systematycznie rośnie frekwencja oraz liczba osób, która oddała głos za pośrednictwem komputera; w wyborach parlamentarnych w 2015 roku 30,5% wyborców zagłosowała przez Internet, natomiast frekwencja wyniosła 64,2%, zbliżając się do wartości z 1992 oraz 1995 roku.

Jak pokazuje analiza danych, wprowadzone reformy odniosły zamierzony przez ustawodawcę skutek. Warto jednak podkreślić, iż w niedalekiej przyszłości może dojść do dalszych reform prawa wyborczego, w szczegól-

⁸⁹ M. Czakowski: *E-voting...*, s. 121.

ności mających ułatwić zdobycie mandatu nowym podmiotom wyborczym, o czym w głównej mierze świadczy aktywność Zgromadzenia Ludowego oraz rozpoczęcie rozmów na temat reformy prawa wyborczego na poziomie rządowym.