



Redakcja: Sławomir Poleszak (zastępca dyrektora IEŚ), Agnieszka Zajdel (sekretarz redakcji), Aleksandra Kuczyńska-Zonik, Jakub Olchowski, Konrad Pawłowski, Agata Tatarenko

Nr 1275 (15/2025) | 28.01.2025

ISSN 2657-6996

© IEŚ

Aleksandra Kuczyńska-Zonik

## Estonia: kontrowersje wokół zmiany prawa wyborczego w wyborach lokalnych

**Wybory samorządowe w Estonii odbędą się w październiku 2025 r. Obecnie w parlamencie (Riigikogu) procedowany jest projekt nowelizacji Konstytucji, mający ograniczyć prawa wyborcze na poziomie lokalnym obywatelom Rosji, Białorusi i/lub osobom o nieokreślonym obywatelstwie. Podczas gdy celem zmiany ma być pozbawienie prawa do głosowania obywateli państw wrogich i agresywnych, dyskusja nad nią ma szerszy wymiar, bowiem dotyka kwestii stabilności i jakości demokracji, praw człowieka, a także wolności myśli i przekonań.**

**Tło polityczno-społeczne.** Prawo do głosowania w wyborach lokalnych, oparte na §156 Konstytucji, przysługuje nie tylko obywatelom Estonii i Unii Europejskiej. Obejmuje ono również cudzoziemców zamieszkałych w Estonii na podstawie prawa stałego pobytu, którzy do dnia wyborów ukończyli 16 lat i mają stałe miejsce zamieszkania w danej gminie (prawo to nie dotyczy wyborów parlamentarnych). Kategoria cudzoziemców obejmuje głównie obywateli Rosji oraz osoby o nieokreślonym obywatelstwie na stałe przebywające w Estonii. Ich obecność w tym państwie jest uwarunkowana historycznie i wynika ze złożonej polityki migracyjnej Związku Radzieckiego ([„Komentarze IEŚ”, nr 68](#)). Zdecydowana większość osób o nieokreślonym obywatelstwie to osoby rosyjskojęzyczne. Po odzyskaniu przez Estonię niepodległości ważny był udział w wyborach samorządowych wszystkich ludzi na stałe zamieszkujących terytorium danej gminy, tak by wszelkie spory i niezadowolenie mogły być rozwiązywane poprzez zgromadzenie przedstawicielskie, a nie w formie protestów i demonstracji. To prawo jest praktycznym wyrazem koncepcji wspólnoty politycznej, której członkowie mogą podejmować decyzje w sprawach lokalnych.

Obecnie osoby o nieokreślonym obywatelstwie stanowią 4,5% ludności Estonii, a obywatele Rosji – 5%, czyli odpowiednio ok. 62 tys. i 70 tys. osób (Statistics Estonia, 2024). W poprzednich wyborach samorządowych w 2021 r. w obu wymienionych grupach wzięło udział jedynie ok. 40% uprawnionych do głosowania.

**Projekt zmiany Konstytucji.** Pod koniec października 2024 r. grupa deputowanych reprezentujących trzy partie koalicyjne – Estońską Partię Reform (RE), Partię Socjaldemokratyczną (SDE) i Estonię 200 – złożyła w parlamencie projekt nowelizacji Konstytucji, który ma na celu ograniczenie prawa do głosowania w wyborach samorządowych obywatelom państw będących agresorami. Projekt nowelizacji przyznawałby prawo głosu obywatelom państw, które podzielają wartości demokratyczne i mają zbieżne interesy bezpieczeństwa z państwem estońskim, a także osobom mieszkającym w Estonii, ale nieposiadającym żadnego obywatelstwa i niezobowiązanym do zachowania lojalności wobec jakiegokolwiek państwa.

W listopadzie projekt przeszedł pierwsze czytanie. Drugie czytanie zaplanowane jest na koniec lutego br., a trzecie – na koniec marca, jednak w dalszym ciągu nie jest pewne, czy i w jakim zakresie projekt zostanie przyjęty. Stanowisko partii opozycyjnych jest zróżnicowane. Partia Centrum całkowicie odrzuca projekt. Natomiast Ojczyzna i Estońska Konserwatywna Partia Ludowa (EKRE) optują za tym, by także osoby, które posiadają prawo stałego pobytu w Estonii, ale nie są obywatelami żadnego państwa („osoby o nieokreślonym obywatelstwie” lub tzw. posiadacze „szarych paszportów”<sup>1</sup>), były pozbawione prawa do głosowania.

Z kolei jeden z partnerów koalicyjnych – SDE – nalega na pozostawienie prawa do głosowania rezydentom posiadającym „szary paszport”. Partia wolałaby jednak rozwiązania na poziomie zwykłej ustawy, a nie w wyniku

<sup>1</sup> Termin ten pochodzi od koloru dokumentu podróży wydawanego im w przypadku podróży międzynarodowych.

zmian konstytucyjnych. Alternatywne rozwiązanie SDE zakłada uzależnienie prawa do głosowania od deklaracji lojalności wobec państwa estońskiego oraz potępienia agresji Rosji wobec Ukrainy. W określonych sytuacjach służby bezpieczeństwa mogłyby także skreślić z listy wyborców osoby, które stanowią zagrożenie dla stabilności i niepodległości Estonii.

Początkowo RE i Estonia 200 chciały pozbawić prawa do głosowania osoby z „szarymi paszportami”. Jednak w styczniu br. wszystkie partie w ramach koalicji rządzącej uzgodniły, by wnieść poprawki do Konstytucji jedynie w odniesieniu do obywateli Rosji i Białorusi, a prawo do głosowania pozostawić osobom z nieokreślonym obywatelstwem, za czym optowała SDE. Aby zmiana doszła do skutku, partie koalicyjne muszą uzyskać wsparcie ze strony opozycji (wspólnie koalicja posiada 66 głosów; do przegłosowania ustawy potrzebna jest większość 2/3 składu Riigikogu, czyli 68 głosów).

**Ograniczenie praw wyborczych a kwestia jakości demokracji i wolności sumienia.** Kontrowersje dotyczące pozbawienia prawa do głosowania określonych grup osób otworzyły szerszą dyskusję, dotyczącą bezpośrednio stanu demokracji w Estonii. Po pierwsze uznano, że fundamentalne prawa zapisane w ustawie zasadniczej nie mogą być ograniczane ani przez obowiązek złożenia deklaracji lojalności, ani poprzez sporządzenie listy państw i osób, których to ograniczenie dotyczy. W tym zakresie wymagana jest nowelizacja Konstytucji, która nadaje decyzjom większą legitymizację. Konstytucja może być zmieniona na trzy sposoby (§163) – w drodze ustawy przyjętej: 1) jako wynik referendum; 2) przez dwa kolejne zgromadzenia Riigikogu (w pierwszej i następnej kadencji sejm parlamentarzyści muszą przyjąć proponowaną poprawkę); 3) w trybie pilnym (projekt ustawy o zmianie Konstytucji jest omawiany w trzech czytaniach, z zachowaniem co najmniej trzymiesięcznego odstępu między pierwszym a drugim czytaniem i co najmniej jednego miesiąca między drugim a trzecim czytaniem). Ten wymóg wzmacnia stabilność systemu politycznego i wymusza staranne rozważenie zmian, by nie były one wprowadzane pochopnie i odzwierciedlały szerszy konsensus polityczny w czasie.

Po drugie uznano, że deklaracja lojalności proponowana przez SDE jest bardzo wątpliwym mechanizmem, który jest niebezpieczny dla stabilności i trwałości zasad demokratycznych państwa, ponieważ ingeruje w prawo człowieka do wolności sumienia. Rodzi to bowiem pytanie, czy ingerencja w wewnętrzną przestrzeń przekonań jednostki jest etycznie i prawnie uzasadniona. Ponadto w państwach demokratycznych kontrowersyjne wydaje się pozbawienie praw całej grupy społecznej na podstawie pewnej cechy (obywatelstwa wrogiego państwa lub braku obywatelstwa Estonii), a nie na podstawie indywidualnych zachowań.

**Wnioski.** Choć w programach wyborczych w 2023 r. żadna partia nie wspomniała o zamiarze nowelizacji Konstytucji, temat ten został włączony w drugiej połowie 2024 r. do porządku obrad Riigikogu, kiedy to deputowani Ojczyzny i EKRE zainicjowali dyskusję dotyczącą pozbawienia praw wyborczych obywateli wrogich państw – Rosji i Białorusi.

Jednym z istotnych argumentów przemawiających za potrzebą nowelizacji Konstytucji jest kwestia bezpieczeństwa. W opinii estońskich służb posiadacze „szarych paszportów” oraz obywatele rosyjscy w Estonii stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa, bowiem Rosja podejmuje wysiłki w kierunku ich rekrutacji do działań przeciwko Estonii. Zmiany w prawie wyborczym popiera także większość mieszkańców Estonii. Badania Instytutu Studiów Społecznych (wiosna 2024) wykazały, że 63% respondentów opowiada się za pozbawieniem prawa do głosowania w wyborach lokalnych obywateli państw trzecich, niezależnie od tego, czy są obywatelami Rosji, czy innych państw (74% wśród etnicznych Estończyków oraz 12% wśród osób innych narodowości). Co ciekawe, na pytanie, czy obywatele Ukrainy mieszkający w Estonii od dłuższego czasu powinni mieć prawo do głosowania w wyborach lokalnych, za było 31% ankietowanych, a przeciw – 60% (Norstat, jesień 2024).

Kolejnym argumentem jest kwestia poparcia dla polityki Kremla. Osoby bez obywatelstwa oraz rezydujący w Estonii obywatele rosyjscy stanowią znaczący odsetek w grupie osób, które nie potępiają agresji Rosji na Ukrainę. Zwolennicy nowelizacji podkreślają, że w ciągu 30 lat po odzyskaniu przez Estonię niepodległości osoby te miały wiele okazji do skorzystania z procesu naturalizacji i uzyskania obywatelstwa Estonii. Jednakże uzyskanie obywatelstwa estońskiego wymaga znajomości języka państwowego, co dla starszych generacji jest bardzo trudne.

Ponadto prawo Estonii zabrania nadawania obywatelstwa byłym żołnierzom radzieckim oraz ich rodzinom. Często również instytucje rosyjskie utrudniają złożenie odpowiednich wniosków o rezygnację z obywatelstwa (np. poprzez wszczęcie sprawy karnej w Rosji, która wyklucza zwolnienie z obywatelstwa, wymaganie dodatkowych wyjaśnień przy składaniu dokumentów lub złożenie wniosku na terytorium Rosji).

Jednocześnie postawy polityczne nie zawsze pokrywają się z kwestią obywatelstwa. Z monitoringu integracji (2023) wynika, że 58% rosyjskojęzycznych mieszkańców Estonii jest całkowicie lub częściowo zintegrowanych (wykazują dobrą znajomość języka państwowego i zaufanie wobec instytucji państwowych), a 22% z nich posiada obywatelstwo rosyjskie. Dlatego odebranie im praw wyborczych może oznaczać utratę ich lojalności i spadek poparcia dla władz.

Nie mniej ważne są argumenty polityczne i chęć maksymalizacji wyników wyborczych przez określone partie. Na ograniczeniu praw wyborczych dla obywateli Rosji i Białorusi najbardziej straciłaby Partia Centrum, która od lat zdobywała „rosyjskie głosy”. Wzrosłaby jednocześnie pozycja Ojczyzny i Partii Reform.