

Dorota Maj\*

## Reforma administracyjna w Estonii i jej wpływ na partycypację polityczną na poziomie lokalnym

### Administrative Reform in Estonia and its Impact on Political Participation at the Local Level

STUDIA I ANALIZY

**Słowa kluczowe:** partycypacja polityczna, Estonia, reforma administracyjna, samorząd terytorialny, wybory samorządowe

**Key words:** political participation, Estonia, administrative reform, local government, local election

**Abstrakt:** Celem artykułu jest zbadanie wpływu reformy administracyjnej przeprowadzonej w Estonii w 2017 r. na partycypację polityczną na poziomie lokalnym. W artykule została zweryfikowana hipoteza zakładająca, że reforma administracyjna w Estonii nie doprowadziła do istotnych zmian w partycypacji politycznej na poziomie lokalnym, szczególnie w zakresie implementowania nowych instytucji i rozwiązań. Analiza objęła podstawy prawne i strukturę samorządu terytorialnego w Estonii, główne założenia reformy administracyjnej, instytucje konwencjonalnej partycypacji politycznej na poziomie lokalnym, oraz wpływ reformy administracyjnej na obowiązujące rozwiązania dotyczące partycypacji politycznej na poziomie lokalnym w Estonii. Badania zostały przeprowadzone w oparciu o krytyczną analizę aktów prawa, dokumentów oraz literatury przedmiotu. Przy porównaniu rozwiązań obowiązujących przed i po przeprowadzeniu reformy administracyjnej została zastosowana metoda porównawcza.

**Abstract:** The aim of the article is to analyse the impact of the administrative reform implemented in Estonia in 2017 on political participation at the local level. The article verifies the hypothesis assuming that the administrative reform in Estonia has not

\* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5348-2283>; dr, adiunkt w Katedrze Ruchów Politycznych i Badań Etnicznych Instytutu Nauk o Polityce i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. E-mail: dorota.maj@mail.umcs.pl.

*resulted in significant changes in political participation at the local level, especially in the implementation of new institutions and solutions. The analysis included the legal basis and structure of local self-government in Estonia, the main assumptions of the administrative reform, the institutions of conventional political participation at the local level, and the impact of the administrative reform applicable to political participation arrangements at the local level in Estonia. The research was based on a critical analysis of legislation, documents and literature on the subject. The comparative method has been applied in comparing the solutions in force before and after the administrative reform.*

## **Wprowadzenie**

W 2017 r. w Estonii została przeprowadzona reforma administracyjna, która w perspektywie długofalowej powinna rozwiązać problemy, z którymi od lat boryka się estoński samorząd terytorialny: niejasny podział kompetencji pomiędzy administrację samorządową i rządową, niską efektywność realizowanych zadań oraz wysokie koszty utrzymania. Najbardziej ewidentnym przejawem reformy było zredukowanie liczby gmin (wiejskich i miast), których obecnie jest 79 w ramach jednopoziomowego samorządu terytorialnego. Twórcy reformy dostrzegają w niej możliwość wzmocnienia demokracji na poziomie lokalnym oraz zaktywizowanie obywateli. Reforma administracyjna potencjalnie może być czynnikiem rozwoju partycypacji politycznej na poziomie lokalnym, np. w zakresie uregulowania instytucji referendum lokalnego czy wprowadzenia bezpośrednich wyborów organów wykonawczych w samorządzie terytorialnym. Celem badań zaprezentowanych w artykule jest analiza wpływu reformy administracyjnej na partycypację polityczną na poziomie lokalnym w Estonii, szczególnie w zakresie implementowania nowych rozwiązań lub przekształcania już obowiązujących, na przykład instytucji demokracji bezpośredniej. Analiza obejmuje w kolejności podstawy prawne i strukturę samorządu terytorialnego w Estonii, główne założenia reformy administracyjnej, instytucje konwencjonalnej partycypacji politycznej na poziomie lokalnym oraz wpływ reformy administracyjnej na obowiązujące rozwiązania dotyczące partycypacji politycznej na poziomie lokalnym w Estonii.

W artykule weryfikuję hipotezę zakładającą, że reforma administracyjna w Estonii nie doprowadziła do istotnych zmian w partycypacji politycznej na poziomie lokalnym, szczególnie w zakresie implementowania nowych instytucji i rozwiązań. Partycypacja polityczna jest złożonym procesem, będącym pochodną kultury politycznej danego państwa, jego historii i społecznej integracji.

Badania obejmują formy konwencjonalnej partycypacji politycznej gwarantowane na poziomie lokalnym w Estonii, zarówno instytucje demokracji

przedstawicielskiej, jak i bezpośredniej. W artykule partycypacja polityczna jest definiowana jako działanie podejmowane przez obywateli w celu wsparcia politycznej ciągłości lub zmiany<sup>1</sup>. Pomimo nadawania przez badaczy zróżnicowanej treści i zakresu partycypacji politycznej, można wskazać, że jej cztery cechy nie wzbudzają dyskusji: 1) odnosi się do amatorskiej aktywności obywateli, nie zaś ich działalności profesjonalnej (np. funkcji urzędników czy polityków); 2) rozumiana jest jako podejmowanie działań (*action*); 3) uczestnictwo ma charakter dobrowolny i nie podlega zarządzaniu przez elity rządzące; 4) odnosi się do szeroko rozumianego systemu politycznego<sup>2</sup>. Konwencjonalna partycypacja polityczna obejmuje działania zgodne z normami prawnymi i zwyczajami regulującymi partycypację polityczną w danym reżimie politycznym, odbywające się kanałami stworzonymi przez państwo (np. udział w głosowaniu, zaangażowanie w kampanię wyborczą, itp.)<sup>3</sup>.

Badania zostały przeprowadzone w oparciu krytyczną analizę aktów prawa, dokumentów oraz literatury przedmiotu. Przy porównaniu rozwiązań obowiązujących przed i po przeprowadzeniu reformy administracyjnej została zastosowana metoda porównawcza.

Problematyka samorządu terytorialnego w Estonii jest przedmiotem dużego zainteresowania badaczy i doczekała się licznych opracowań naukowych. Badania te koncentrują się na podstawach prawnych czy przebiegu procesu decyzyjnego<sup>4</sup>. Liczne prace zawierają wyniki badań porównawczych<sup>5</sup> czy diagnoz dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego<sup>6</sup>. Bardzo nieliczne opracowania koncentrują się na partycypacji politycznej na poziomie lokalnym. Artykuły te dotyczą jednak problematyki estońskiego samorządu przed reformą administracyjną i nie podejmują zagadnienia jej wpływu na zmiany w obszarze włączania obywateli w proces decyzyjny.

---

<sup>1</sup> M. Rachwał, *Konwencjonalna partycypacja polityczna na poziomie ogólnokrajowym w Polsce w latach 1989–2019. Wybrane zagadnienia*, [w:] M. Marczevska-Rytko, D. Maj (red.), *Partycypacja polityczna*, Lublin 2020, s. 273.

<sup>2</sup> J.W. van Deth, *What is Political Participation?*, 2016, <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-68> (20.09.2019).

<sup>3</sup> D. Mider, *Partycypacja polityczna w internecie. Studium politologiczne*, Warszawa 2008, s. 86.

<sup>4</sup> S. Sagan (red.), *Ustrój państwowy Republiki Estonii*, Rzeszów 2018; J. Zieliński, *Samorząd terytorialny w Republice Estonii*, [w:] M. Barański (red.), *Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej*, Toruń–Katowice 2009.

<sup>5</sup> Por. C. Nicolescu, A. Gorcea, *Approaches to Local Representation in Poland, Estonia, and Bulgaria*, [w:] G. Soós, V. Zentai (red.), *Faces of Local Democracy. Comparative Papers from Central and Eastern Europe*, Budapest 2005.

<sup>6</sup> Por. S. Mäeltsees, *Local Government in Estonia*, [w:] T.M. Horváth (red.), *Decentralization: Experiments and Reforms*, Budapest 2000.

## Samorząd terytorialny w Estonii

W restytucji samorządu terytorialnego w Estonii można wyróżnić trzy fazy<sup>7</sup>. W pierwszej, obejmującej okres na krótko przed i po odzyskaniu niepodległości, odbudowa samorządu terytorialnego była priorytetem władz państwowych, a reforma administracji publicznej była właściwym synonimem tego procesu. Dynamikę tego etapu można wiązać z wypieraniem ze struktur lokalnych przedstawicieli władzy sowieckiej i dążeniem do nadania jej estońskiego charakteru. Druga faza, która rozpoczęła się po przyjęciu Konstytucji, charakteryzowała się wyhamowaniem procesu decentralizacji i rozwoju lokalnego, ponieważ w tym czasie najwięcej wysiłku wkładano w tworzenie instytucji centralnej administracji państwowej. W trzeciej fazie nastąpiła wyraźna dysproporcja w rozwoju administracyjnym na różnych szczeblach. Spójny rozwój oraz dążenie do stabilizowania administracji były jednym z zadań postawionych przed Estonią w fazie negocjacji w sprawie akcesji do Unii Europejskiej.

Funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Estonii regulowane jest przez Konstytucję Republiki Estonii<sup>8</sup> oraz w ustawy szczegółowe. Estońskie ustawodawstwo dotyczące samorządu terytorialnego powstało pod wpływem Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (dalej: EKST), którą Estonia w całości ratyfikowała<sup>9</sup>.

Dążenie do wprowadzania europejskich standardów w ustawodawstwie, a przede wszystkim proeuropejskie ambicje wyrażane w okresie transformacji spowodowały, że w Konstytucji, zgodnie z rekomendacją EKST, zostały umieszczone przepisy odnoszące się do samorządu terytorialnego. Zgodnie z Konstytucją, samorząd terytorialny jest jedną z podstaw estońskiej demokracji, także w zakresie dopuszczenia obywateli do procesów decyzyjnych oraz realizowania prawa na możliwie najniższym szczeblu. Estońską Konstytucję wyróżnia szczegółowość przepisów odnoszących się do samorządu terytorialnego, ponieważ kwestiom samorządowym poświęcono 25 artykułów (na 168 artykułów), w tym rozdział XIV „Samorząd lokalny”. Konstytucja gwarantuje jednostkom samorządowym prawo do rozstrzygania spraw lokalnych i stanowienia prawa lokalnego (§ 154). Jednostki samorządu terytorialnego

<sup>7</sup> Tamże, s. 65.

<sup>8</sup> The Constitution of the Republic of Estonia, 28.06.1992, Riigi Teataja (dalej: RT) 1992, 26, 349; por. *Konstytucja Republiki Estońskiej przyjęta przez obywateli Republiki Estońskiej w referendum przeprowadzonym w dniu 28 czerwca 1992 r.*, tłum. A. Puu, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/estonia2011.html> (13.12.2022). Polskie tłumaczenie nie uwzględnia zmian, które weszły w życie 13 sierpnia 2015 r.

<sup>9</sup> W artykule posługuję się polską wersją dokumentu; por. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 roku, Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607; J. Zieliński, *Samorząd terytorialny...*, s. 87.

działają niezależnie, posiadają własne budżety, mogą ustalać wymiar podatków lokalnych oraz je pobierać (§ 157). Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego zostały uszczegółowione w ustawach. Realizacja dodatkowych zadań może nastąpić jedynie na podstawie ustawy lub za zgodą jednostek samorządowych, koszty pokrywane są z budżetu państwa (§ 157). Zmiany granic administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego są możliwe tylko po zasięgnięciu ich opinii (§ 158). Jednostki samorządu terytorialnego mogą ponadto tworzyć wspólne instytucje i organizacje (§ 159).

Konstytucja nie definiuje, czym jest samorząd terytorialny, natomiast zostało to uregulowane w Ustawie o organizacji samorządu terytorialnego z 2 czerwca 1993 roku (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, dalej: KOKS)<sup>10</sup>, w myśl której to „prawo, zdolność i obowiązek demokratycznie ukształtowanych władz jednostki samorządu terytorialnego – gminy wiejskiej lub miasta – do samodzielnego organizowania i kierowania życiem lokalnym na podstawie ustaw, w oparciu o uzasadnione potrzeby i interesy mieszkańców gminy wiejskiej lub miasta oraz przy uwzględnieniu specyfiki rozwoju gminy lub miasta”<sup>11</sup>.

Istotnym wyzwaniem w przypadku Estonii był podział terytorialny państwa, który miał służyć realizacji dwóch zasadniczych celów: stworzenia warunków do odpowiedniego zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych oraz, w dalszej perspektywie, integracji z Unią Europejską<sup>12</sup>. Problematyczność tego podziału należy również rozpatrywać z perspektywy zachowania balansu pomiędzy dostępnością instytucji samorządu terytorialnego dla mieszkańców a efektywnością tych jednostek w realizacji zadań przewidzianych ustawami. Ważnym czynnikiem jest w tym przypadku liczba ludności państwa oraz gęstość zaludnienia w poszczególnych gminach i miastach. Przy populacji liczącej 1 294 000 osób w 2022 r., gęstość zaludnienia wynosiła 30,5 osoby na km<sup>2</sup>, przy czym ponad 1/3 ludności zamieszkuje stolicę państwa Tallinn.

Kwestię podziału terytorialnego państwa rozstrzygnęła ustawa o podziale terytorialnym Estonii z 22 lutego 1995 r. (Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus)<sup>13</sup> wskazując, że jednostkami podziału administracyjnego Estonii są powiaty (*maakond*), miasta (*linn*) i gminy wiejskie (*vald*)<sup>14</sup>. Powiaty, będące jednostkami administracji rządowej, dzielą się na miasta i gminy wiejskie, które są z kolei jednostkami samorządu terytorialnego. Ustawa przewiduje również możliwość tworzenia mniejszych jednostek w ramach gmin wiejskich i miast, pełniących funkcje pomocnicze oraz administracyjne. Obecna jed-

<sup>10</sup> Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, vastu võetud 02.06.1993, RT I 1993, 37, 558.

<sup>11</sup> Tamże, § 2.1.

<sup>12</sup> Por. J. Zieliński, *Samorząd terytorialny w Republice Estonii...*, s. 82.

<sup>13</sup> Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus, vastu võetud 22.02.1995, RT, I 1995, 29, 356.

<sup>14</sup> Tamże, § 2 (2).

nopoziomowa struktura jest efektem reformy przeprowadzonej przez Riigikogu w 1993 r. To istotna zmiana w stosunku do porządku, który obowiązywał w latach 1989–1993, kiedy w Estonii funkcjonowała dwustopniowa struktura samorządu terytorialnego, składająca się z gmin wiejskich – *vald*, dzielnic – *alev* i miast – *linn* (pierwszy poziom) oraz powiatów – *maakond* (drugi poziom)<sup>15</sup>.

## Reforma administracyjna w Estonii

Odrodzenie samorządu terytorialnego pod koniec lat 80. XX w. było niewątpliwie dużym osiągnięciem na tle innych państw postradzieckich, nie było jednak procesem pozbawionym wad. Z tego względu kilkakrotnie opracowywane były propozycje zmian w organizacji i funkcjonowaniu samorządu terytorialnego. Projekty zgłaszali m.in. ministrowie Peep Aru (1999 r.), Tarmo Loodus (2001 r.), Jaan Õunapuu (2003–2004 r.), Vallo Reimaa (2007 r.) oraz Siim-Valmar Kiisler (2009 r.)<sup>16</sup>. W uzasadnieniu każdego z projektów wskazywano na dysproporcje w funkcjonowaniu administracji na różnych szczeblach, potrzebę wprowadzenia balansu pomiędzy instytucjami rządowymi i samorządowymi oraz podniesienie jakości świadczonych usług. Żaden z tych projektów, ze względu na brak politycznego poparcia, nie został implementowany. Jak wskazuje Raivo Linna, główną przyczyną porażki każdego z nich było skoncentrowanie się na amalgamacji gmin (dobrowolnej lub obligatoryjnej), a postulat ten nie był popularny ani na poziomie lokalnym, ani na centralnym<sup>17</sup>. Przed reformą główne wady samorządu identyfikowano m.in. w:

- 1) najniższych w Europie dochodach z podatków lokalnych; według raportu OECD w 2016 r. dochody estońskich jednostek samorządu terytorialnego z podatków wynosiły zaledwie 3,5%; dla porównania na Łotwie dochód ten wyniósł 60,8%<sup>18</sup>;
- 2) nierównym poziomie świadczonych usług i wykonywanych zadań wynikającym z małych zasobów ludzkich i niskich budżetów, co było szczególnie widoczne w przypadku małych gmin o niższych dochodach;

<sup>15</sup> Por. P. Osóbka, *System konstytucyjny Estonii*, Warszawa 2018, s. 124.

<sup>16</sup> R. Linna, *Attempts at Local Government Reform in Estonia*, «Kunnallistieteellinen aikakauskirja» 2011, nr 2, s. 189; por. G. Sootla, A. Toots, R. Ruutsoo, *Country Report – Estonia. Indicators of Local Democracy in Estonia*, [w:] G. Soós (red.), *The State of Local Democracy in Central Europe. Reports from Bulgaria, Estonia, and Slovakia*, Budapest 2006, s. 169–170.

<sup>17</sup> R. Linna, *Attempts at Local Government Reform...*, s. 179.

<sup>18</sup> Subnational Governments in OECD Countries: Key Data 2018 edition, <https://www.oecd.org/regional/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2018.pdf> (10.12.2022), s. 19.

- 3) nierównościach pomiędzy poszczególnymi gminami; w tym względzie reforma administracyjna miała stwarzać warunki do wyrównania szans na rozwój pomiędzy poszczególnymi jednostkami;
- 4) zależności samorządu od państwa, szczególnie w zakresie finansowania; z powodu niskich dochodów gminy i miasta były uzależnione od subwencji z budżetu centralnego, co uniemożliwiało im swobodę funkcjonowania;
- 5) ograniczonej współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, nawet pomimo obowiązujących regulacji prawnych, umożliwiających tworzenie wspólnych instytucji;
- 6) starzeniu się społeczeństwa i zmniejszaniu populacji – wyludnianie niektórych regionów, które stało się widocznym i długotrwałym trendem, powodowało także wzrost kosztów świadczenia usług obywatelom<sup>19</sup>.

Potencjalne korzyści ze amalgamacji dostrzegano w obszarze zarządzania i administracji (zbalansowana struktura terytorialna, profesjonalne i wyspecjalizowane usługi dla obywateli, lepiej wyszkolona kadra, bardziej przyjazne środowisko pracy), ekonomii (spadek wydatków ponoszonych na administrację, zwiększenie udziałów własnych w budżecie) i procesie decyzyjnym (zwiększenie roli rad samorządowych)<sup>20</sup>. Wady tego procesu identyfikowano w sferze gospodarczej (wzrost poziomu bezrobocia wśród pracowników administracji samorządowej, spadek inwestycji, zmniejszenie subwencji z budżetu państwa) oraz administracji i zarządzaniu (zwiększenie dysproporcji pomiędzy centrami a obszarami peryferyjnymi, nadmierna biurokratyzacja i niezadowolony z pracy urzędników, zwiększenie dystansu pomiędzy urzędnikami a obywatelami, zmniejszenie dostępności administracji samorządowej dla obywateli)<sup>21</sup>.

Odwołując się do artykułów 158 i 159 Konstytucji, władze Estonii zachęcały do amalgamacji, przy czym do 1 stycznia 2017 r. miała ona charakter dobrowolny, ponieważ obowiązujące prawo nie przewidywało mechanizmów obligatoryjnych<sup>22</sup>. Wsparciem dla tego procesu była ustawa przyjęta w 2004 r.

---

<sup>19</sup> R. Noorkõiv, *How Estonia's reform empowered local government*, 29.07.2021, <https://decentralization.gov.ua/en/news/13820> (15.12.2022); R. Linnas, *Attempts at Local Government Reform...*, s. 183–186.

<sup>20</sup> G. Sootla, L. Kalev, K. Kattai, *Perspectives of Local Government Amalgamation in a Transition Society: a Case of Estonia*, «Studies of Transition States and Societies» 2009, vol. 1, nr 1, s. 55.

<sup>21</sup> Tamże; C. Nicolescu, A. Gorcea, *Approaches to Local...*, s. 213–214.

<sup>22</sup> Por. J. Ruus, *Democratic participation at the local level in post-communist states: Estonia, Latvia, Lithuania*, [w:] Th. Schiller (red.), *Local direct democracy in Europe*, Wiesbaden 2011, s. 268–289; E. Vagans, I. Vilka, *Local government reform in Baltic countries*, [w:] N. Kersting i in. (red.), *Reforming Local Government in Europe*, Wiesbaden 2003, s. 309–332.

gwarantująca granty dla tych samorządów, które na mocy zawieranych umów łączyły się w większe jednostki<sup>23</sup>. W ciągu 11 lat doszło do 30 dobrowolnych amalgamacji. Jednak proces ten został skrytykowany zarówno przez Mihkela Oviira, pełniącego funkcję Audytora Generalnego (est. Riigikontrolör), jak i Indreka Tedera, będącego wówczas Kanclerzem Sprawiedliwości (est. Õiguskantsler), którzy zarzucili brak logiki w tworzeniu nowych jednostek, brak uwzględnienia czynnika populacyjnego, nieprzestrzeganie Konstytucji, a także nadmierne upolitycznienie<sup>24</sup>.

Przygotowanie i przeprowadzenie reformy administracyjnej było jednym z warunków umowy koalicyjnej zawartej pomiędzy Estońską Partią Reform, Związkiem na rzecz Ojczyzny i Republiki oraz Partią Socjaldemokratyczną po wyborach parlamentarnych, które odbyły się w 2015 r. Ustawa o reformie administracyjnej, pomimo krytyki ze strony opozycyjnej Estońskiej Partii Centrum, została przyjęta przez parlament w czerwcu 2016 r.<sup>25</sup>

Celem reformy było „wsparcie zdolności samorządów lokalnych do oferowania wysokiej jakości usług publicznych, wykorzystanie regionalnych uwarunkowań rozwoju, zwiększenie konkurencyjności oraz zapewnienie bardziej spójnego rozwoju”<sup>26</sup>. Ustawa wprowadziła obowiązek zmian administracyjnych w oparciu o dwa kryteria: 1) zalecanej wielkości jednostki samorządu terytorialnego, w której zamieszkuje co najmniej 11 000 osób, oraz 2) minimalnej wielkości jednostki samorządu terytorialnego, z co najmniej 5000 mieszkańców. Ustawa dopuszczała wyjątki od tych reguł, umożliwiając tworzenie jednostek o mniejszej liczbie mieszkańców. Było to przewidziane w przypadku stale zamieszkałych wysp lub w sytuacji, gdy powierzchnia nowo powstałej jednostki samorządu przekraczałaby 900 km<sup>2</sup>. Zmiany mogły być wprowadzane na dwa sposoby: albo poprzez połączenie dwóch lub więcej samorządów (utworzenie nowej większej jednostki), albo poprzez powiększenie istniejącej jednostki w wyniku przyłączenia do niej innych jednostek. Nowy podział administracyjny w Estonii zaczął obowiązywać po wyborach samorządowych, które odbyły się 25 października 2017 r. Zestawienie wskazujące na główne różnice w podziale administracyjnym zostało zawarte w tabeli 1.

<sup>23</sup> Promotion of Local Government Merger Act, Passed 28.06.2004, RT I 2004, 56, 399.

<sup>24</sup> L. Laanes, *From Destruction to Revival: Local Government in Estonia*, Helsinki 2018, s. 145; M. Kass, *Õiguskantsler: haldusreformi läbiviimine näitab riigivõimu tugevust*, 2.03.2009, <https://www.postimees.ee/88980/oiguskantsler-haldusreformi-labiviimine-naitabriigivoimu-tugevust> (1.12.2022); por. J. Raidla, *Eesti riigi pidamist on vaja radikaalselt muuta*, 13.10.2011, <https://www.delfi.ee/artikkel/59748604/juri-raidla-est-riigi-pidamist-on-vaja-radikaalselt-muuta> (20.12.2022).

<sup>25</sup> Haldusreformi seadus, vastu võetud 07.06.2016, RT I, 21.06.2016, 1.

<sup>26</sup> Tamże, § 1 (2).



**Tabela 1.** Zmiany w jednostkach samorządu terytorialnego w Estonii (porównanie stanu na dzień 1 stycznia 2017 r. i 2018 r.)

<b>Jednostki samorządu terytorialnego</b>	<b>1.01.2017 r.</b>	<b>1.01.2018 r.</b>
Ogólna liczba:	213	79
< 5 000 mieszkańców	169	17
5 001 – 11 000 mieszkańców	28	36
> 11 000 mieszkańców	16	26
Średnia populacja	6 349	16 835
Mediana populacji	1 887	7 558
Średnie terytorium (km <sup>2</sup> )	204	550
Mediana terytorium (km <sup>2</sup> )	180	512

Źródło: Ministry of Finance of the Republic of Estonia, *Local Governments in Estonia*, Tallinn 2019, s. 8.

Nowy podział administracyjny bliższy jest modelowi samorządu terytorialnego w państwach nordyckich, w których preferowane są duże jednostki samorządowe, a zakres usług świadczonych na rzecz obywateli znacznie szerszy. W Estonii w wyniku reformy ustanowiono 79 gmin (64 gmin wiejskich i 15 miast), które funkcjonują w ramach 15 powiatów. Dla porównania, w 2016 r. było łącznie 213 gmin (183 gmin wiejskich i 30 gmin miejskich). Znacząco została zredukowana liczba jednostek samorządowych z populacją poniżej 5000 mieszkańców, ale jednocześnie wzrosła liczba jednostek z populacją powyżej 11 000 mieszkańców. W nowym uwarunkowaniach istotną kwestią będzie dostępność mieszkańców do instytucji administracji samorządowej, w tym możliwość udziału w wyborach, skontaktowania się z przedstawicielami władzy czy udział w konsultacjach społecznych.

## **Formy konwencjonalnej partycypacji politycznej na poziomie lokalnym**

Zgodnie z Ustawą o organizacji samorządu terytorialnego (KOKS), idea samorządu terytorialnego w Estonii opiera się na podziale terytorialnym państwa, władzy sprawowanej przez demokratycznie wybrane organy przedstawicielskie oraz instytucjach demokracji bezpośredniej. Na poziomie lokalnym estońskie prawo stwarza więcej możliwości dla konwencjonalnej partycypacji politycznej, ale w większości mają one charakter fakultatywny. Taki stan rzeczy w porządku prawnym wyraża generalny stosunek Estończyków, szczególnie

przedstawicieli władzy, do partycypacji politycznej, w której kluczową rolę przypisuje się instytucjom przedstawicielskim, natomiast instytucje bezpośrednio traktowane są z dużą dozą nieufności.

Główną instytucją partycypacji politycznej na poziomie lokalnym w Estonii są wybory do rad samorządowych. Zgodnie z § 156 Konstytucji wybory do rad samorządowych są powszechne, równe i bezpośrednie, a głosowanie ma charakter tajny. Ustawa o wyborach do samorządu terytorialnego z 27 marca 2002 r. (Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus, dalej: KOVVS)<sup>27</sup> precyzuje, że rady samorządowe są wybierane na czteroletnią kadencję w wyborach, które przypadają na третią niedzielę października roku wyborczego (§ 2 KOVVS). Kadencja rady może być skrócona w efekcie zmian administracyjnych w obrębie jednostki samorządowej (połączenie z inną/innymi jednostkami lub jej podział) lub w sytuacji, w gdy rada nie jest w stanie rządzić (§ 156 Konstytucji).

Z czynnego prawa wyborczego mogą korzystać wszystkie osoby stale zamieszkujące terytorium danej jednostki samorządowej i które w dniu wyborów ukończyły 16 lat (obywatele Estonii, obywatele innych państw Unii Europejskiej, obywatele państw spoza Unii Europejskiej, apatrydzi). Do 2015 r. obowiązywał cenzus 18. roku życia. Jak wskazuje Przemysław Osóbka, obniżenie wieku wyborców pozwala na udział w głosowaniu ok. 14–15 tysiącom osób w przedziale wiekowym 16–17 lat. Walka o ten elektorat staje się więc ważnym obszarem konkurencji kandydatów ubiegających się o mandat<sup>28</sup>. Bierne prawo wyborcze w wyborach do samorządowych przysługuje obywatelom Estonii i obywatelom innych państw Unii Europejskiej, stale zamieszkującym w danej gminie wiejskiej lub mieście najpóźniej od 1 sierpnia roku wyborczego<sup>29</sup>. Z biernego prawa wyborczego nie mogą natomiast korzystać bezpaństwowcy i obywatele państw spoza Unii Europejskiej. Kandydatów zgłaszają partie polityczne i koalicje partii politycznych. Swoje kandydatury mogą również zgłaszać kandydaci niezależni, ale mogą ubiegać się o elekcję tylko w jednym okręgu wyborczym. Estońskie prawo dopuszcza kilka sposobów głosowania: tradycyjne głosowanie na kartach wyborczych w lokalu wyborczym, głosowanie elektroniczne, głosowanie w domu (ze względu na stan zdrowia lub inną ważną przyczynę) lub w miejscu zatrzymania<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus, vastu võetud 27.03.2002, RT I 2002, 36, 220.

<sup>28</sup> P. Osóbka, *System konstytucyjny...*, s. 126.

<sup>29</sup> KOVVS, § 5.5.

<sup>30</sup> Tamże, § 45, 50, 51, 52.

Ustawa o organizacji samorządu terytorialnego gwarantuje prawo do inicjatywy w sprawie przyjęcia, zmiany lub uchylecia aktu prawa miejscowego przyjętego przez radę gminy wiejskiej lub miasta<sup>31</sup>. Prawo to przysługuje grupie liczącej co najmniej 1% mieszkańców ale jednocześnie nie mniej niż 5 mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego, posiadających prawa wyborcze<sup>32</sup>. Wniosek z obowiązkową listą podpisów poparcia dla inicjatywy jest składany do zarządu gminy wiejskiej lub miasta i następnie jest rozpatrywany w ciągu trzech miesięcy. Jeżeli przedmiot inicjatywy przynależy do kompetencji rady miasta lub gminy wiejskiej, zarząd przekazuje go do właściwego organu w ciągu miesiąca. Każda osoba zamieszkująca w Estonii może złożyć zażalenie na uchwałę władz lokalnych, jeżeli uzna, że znacząco ograniczyła przysługujące jej uprawnienia<sup>33</sup>.

W świetle obowiązującego prawa, władze lokalne mogą powoływać rady (zgromadzenia) konsultacyjne, które pozwalają na uczestnictwo w procesie decyzyjnym reprezentacjom różnych grup interesu: przedsiębiorcom, młodzieży, seniorom lub jednostkom administracyjnym w ramach gmin wiejskich lub miast (np. dzielnic). Statuty rad, jak i procedury wyborów do nich są regulowane przez rady gmin wiejskich/miast. Stąd też osoby zasiadające w radach pochodzą zarówno z nominacji, jak i demokratycznych wyborów.

Najczęściej powoływanym rodzajem rad konsultacyjnych są rady młodzieżowe. Możliwość tworzenia takich gremiów gwarantuje § 9 Ustawy o pracy z młodzieżą (Noorsootöö seadus)<sup>34</sup>, jednak ustawa nie precyzuje trybu ich wyboru ani ich miejsca w strukturze samorządu. Zadaniem rad młodzieżowych jest opiniowanie projektów regulacji przyjmowanych na poziomie lokalnym, które dotyczą młodzieży. Zdecydowanie mniej popularne są rady seniorów, nawet pomimo podejmowanych prób nowelizowania prawa, na podstawie którego gminy zostałyby zobligowane do ich powoływania. W przypadku rad seniorów jeszcze w większym stopniu niż w przypadku rad młodzieżowych uwidoczni się brak ujednoczonego prawa regulującego ich funkcjonowanie. Z tego względu rady seniorów są różnorodnie ulokowane w strukturach samorządowych.

Ustawy dopuszczają również możliwość organizowania konsultacji społecznych oraz badania opinii społecznej. Wszystkie te formy, z wyjątkiem konsultacji w sprawie zmian granic administracyjnych gmin, mają charakter fakultatywny.

---

<sup>31</sup> KOKS, § 32 (1).

<sup>32</sup> Tamże, § 32 (1).

<sup>33</sup> Tamże.

<sup>34</sup> Noorsootöö seadus, RT I, 16.06.2020, 10.

## Wpływ reformy administracyjnej na implementację nowych form partycypacji politycznej na poziomie lokalnym

Po wdrożeniu nowego podziału administracyjnego, kolejnym etapem reformy w jednostkach samorządu terytorialnego jest wprowadzenie zmian w ich funkcjonowaniu, w tym także w zakresie posiadanych kompetencji. Wskazuje się tutaj na podniesienie jakości świadczonych usług, ich dostępności, a także rozwój instytucji demokracji bezpośredniej jako przeciwwagi dla dobrze zinstytucjonalizowanych instytucji demokracji przedstawicielskiej<sup>35</sup>. Debaty dotyczące wprowadzenia nowych możliwości partycypacji koncentrują się głównie wokół dwóch problematycznych instytucji: obligatoryjnego referendum lokalnego oraz bezpośrednich wyborów wójtów (w gminach miejskich) i merów (w gminach wiejskich).

Estońskie prawo nie gwarantuje możliwości przeprowadzenia referendum na poziomie lokalnym. Estonia jednak posiada znaczące doświadczenie w tym zakresie, ponieważ taka możliwość była gwarantowana w okresie międzywojennym i następnie po odzyskaniu niepodległości. Prawo to zostało zniesione w 1999 r., kiedy nastąpiła zmiana Ustawy o organizacji samorządu terytorialnego, wynikająca z konieczności dostosowania jej przepisów do Konstytucji. Niemniej, w latach 1993–1999 było ono przewidziane w § 2.2 KOKS, w myśl którego władza w jednostkach samorządu terytorialnego „jest sprawowana przez demokratycznie ukonstytuowane organy przedstawicielskie i rządowe, a także poprzez referendum lub inicjatywę ludową w sprawach lokalnych”<sup>36</sup>. Usunięcie tej regulacji było m.in. efektem negatywnych doświadczeń z referendum w sprawie autonomii, które zostały przeprowadzone w 1993 r. w zdominowanych przez mniejszość rosyjską miastach Narva i Sillamäe. Głosowania, które były odpowiedzią na przyjęcie przez Riigikogu ustawy o obywatelstwie, zostały co prawda unieważnione wyrokiem Sądu Najwyższego, ale jednocześnie ukazały, że instytucje demokracji bezpośredniej mogą stać się dogodnym narzędziem dla populistów i zagrażać stabilności nowo utworzonych struktur państwowych<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> R. Noorkõiv, *How Estonia's reform...*

<sup>36</sup> Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seadus, RT I 1999, 75, 705.

<sup>37</sup> Por. Otsus Eesti Vabariigi nimel, Tartu Raekojas, 11.08.93, Õiguskantsleri poolt põhiseaduse § 142 lg. 2 korras esitatud ettepaneku, tunnistada Narva Linnavalikogu 1993.a. 28. juuni otsus nr. 15/163 „Suhtumisest välismaalaste seadusesse” kehtetuks, läbivaatamine, III-/A-2; Otsus Eesti Vabariigi nimel, Tartu Raekojas, 6. septembril 1993.a. Õiguskantsleri poolt Põhiseaduse § 142 lg. 2 korras esitatud ettepaneku, tunnistada Sillamäe Linnavalikogu 1993. aasta 6. juuli otsus „1993. aasta 30. juuni miitingust osavõtnute juhendite täitmise” kehtetuks, läbivaatamine, III-/A-3.

W kolejnych latach partie polityczne nie postulowały powrotu do instytucji referendum lokalnego, a jedynym wyjątkiem była propozycja przedstawiona w 2004 r. przez Estońską Partię Centrum<sup>38</sup>. W 2009 r. Riigikogu procedował projekt ustawy o referendum lokalnym przedłożony przez Estońską Partię Zielonych<sup>39</sup>. Projekt opierał się na rozwiązaniach szwajcarskich, które stwarzają możliwość podejmowania inicjatywy przez obywateli w sytuacji, w której uznają takie działania za słuszne, stąd też zakładał, że inicjatywy w zakresie przyjęcia, zmiany lub uchylenia aktów prawa przyjętych przez radę gminy wiejskiej/miasta będą rozstrzygane w drodze referendum lokalnego<sup>40</sup>. Prawo do inicjatywy referendalnej zostało przyznane grupie co najmniej 5% mieszkańców gminy wiejskiej/miasta, posiadających prawa wyborcze, a nadzór nad zgodnością przedmiotu referendum z Konstytucją i ustawami sprawowałby Kanclerz Sprawiedliwości. W § 4 projektu wskazano, że rozstrzygnięcie przyjęte w referendum miałoby dla władz samorządowych i państwowych charakter wiążący i w ciągu dwóch lat od przeprowadzenia referendum nie mogłoby wejść w życie prawo sprzeczne z przyjętą w referendum decyzją. Projekt nie zyskał szerszego poparcia politycznego, a Rada Ministrów uznała go za zbędny i nakładający na jednostki samorządu terytorialnego duże obciążenia finansowe<sup>41</sup>. Opinię w sprawie tego projektu wydał również Kanclerz Sprawiedliwości wskazując, że wprowadzenie referendum lokalnego jest niezgodne z Konstytucją, ponieważ przewidziane jest w niej wyłącznie referendum ogólnokrajowe inicjowane przez Riigikogu.

Po przeprowadzeniu reformy, kwestia możliwości przeprowadzenia referendum lokalnego kilkakrotnie pojawiła się w przestrzeni publicznej. W 2018 r. Ülle Madis, pełniąca funkcję Kanclerza Sprawiedliwości, wydała opinię na wniosek Marili Niits, burmistrz wyspy Saaremaa. W zapytaniu dotyczącym możliwości wprowadzenia referendum lokalnego, którego wynik byłby wiążący dla władz lokalnych, Kanclerz Sprawiedliwości stwierdziła, że takie rozwiązanie jest sprzeczne z Konstytucją i KOKS, ponieważ zasadą władzy w estońskim samorządzie terytorialnym jest demokracja przedstawicielska<sup>42</sup>. Z kolei w 2021 r. przeprowadzenie referendum lokalnego w Tartu, jako spo-

---

<sup>38</sup> J. Ruus, *Democratic participation at the local level...*, s. 272.

<sup>39</sup> Kohaliku rahvahääletuse seadus 477 SE, <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/51c50ce7-b9d0-697f-aaae-3978d35e7f4f/Kohaliku%20rahvah%C3%A4%C3%A4letuse%20seadus> (5.12.2022).

<sup>40</sup> M. Strandberg, *Seletuskiri kohaliku rahvahääletuse seaduse eelnõu juurde*, 2009, <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/51c50ce7-b9d0-697f-aaae-3978d35e7f4f/Kohaliku%20rahvah%C3%A4%C3%A4letuse%20seadus> (5.12.2022), s. 2.

<sup>41</sup> E. Liivik, *Referendum in the Estonian Constitution: Historical and Comparative Constitutional Aspects*, «Juridica International» 2011, vol. 18, s. 22.

<sup>42</sup> Õiguskantsler, Kohalik rahvahääletus, 15.05.2018, nr 18-3/180667/1802260.

sobu na rozwiązanie konfliktu wokół budowy Centrum Kultury Sūku, proponowały pozostające w opozycji w radzie miasta Estońska Partia Centrum, Estońska Konserwatywna Partia Ludowa i Estonia 200<sup>43</sup>. Niewiążące w tym przypadku referendum miało umożliwić włączenie się w dyskusję, podzielonej społeczności miasta. Referendum, ze względu na brak podstawy prawnej, ostatecznie nie zostało przeprowadzone i w dużej mierze służyło wywarceniu presji na koalicję rządzącą w Tartu, ale jednocześnie ukazało jak problematyczne jest rozszerzenie katalogu możliwości partycypacyjnych na poziomie lokalnym.

Zwolennicy wprowadzenia referendum lokalnego wskazują na cztery potencjalne zalety takiego rozwiązania. Po pierwsze, włączenie obywateli w proces decyzyjny dawałoby im poczucie, że mają wpływ na agendę samorządu terytorialnego oraz podejmowane decyzje. Po drugie, referendum byłoby szansą na rewitalizację polityki na poziomie lokalnym, ponieważ w takim ujęciu referendum byłoby nie tylko głosowaniem, ale całym procesem do tego prowadzącym. Po trzecie, referendum lokalne pozwalałoby obywatelom na udział w podejmowaniu niepopularnych decyzji (np. zamykanie szkół). Po czwarte, ze względu na zagrożenie, że referendum może stać się narzędziem w rękach populistów (w takich sytuacjach charakteryzuje się dużą nieprzewidywalnością), wprowadzenie referendum na poziomie lokalnym mogłoby posłużyć dla zdobycia doświadczeń w zakresie ewentualnego wprowadzenia obywatelskiej inicjatywy dla referendum na poziomie ogólnokrajowym.

W Estonii nie są przeprowadzane bezpośrednie wybory wójtów (gminy wiejskie) oraz merów (miasta). Elekcji na czteroletnią kadencję dokonują członkowie rady gminy wiejskiej lub miasta. Wyłonienie zwycięzcy nie oznacza jednak *de facto* objęcia przez niego władzy, a jedynie uzyskania prawa do przedstawienia składu zarządu, będącego organem wykonawczym. Uzasadnieniem dla wyborów pośrednich w estońskim samorządzie terytorialnym jest preferowanie form przedstawicielskich i ich ochrona przed zbyt daleko idącą personalizacją polityki lokalnej. Ten drugi czynnik odgrywa szczególną rolę w przypadku dopuszczenia do wyborów kandydatów niezależnych, którzy w opinii estońskich badaczy, mogą głosić hasła populistyczne, aktywizujące określone segmenty społeczeństwa (np. mniejszości narodowe). Z kolei wśród zalet bezpośredniej elekcji można wskazać większą legitymizację organów władzy wykonawczej w porównaniu do wyborów pośrednich, ich potencjalnie większą niezależność od organów uchwałodawczych, a także większą stabilność w trakcie kadencji władz samorządowych.

---

<sup>43</sup> A. Kilp, *Demokraatia uuendamine: rahvaahäätetus kohaliku omavalitsuse tasandil*, «Riigikogu Toimetised» 2021, nr 44, s. 120–121.

Kwestia uregulowania referendum lokalnego i bezpośrednich wyborów merów i wójtów była przedmiotem ekspertyzy, którą w 2021 r. przygotowali Mikk Lõhmus, Georg Sootla i Vallo Olle<sup>44</sup>. Wśród sformułowanych przez nich rekomendacji znalazł się postulat wprowadzenia referendum lokalnego, inicjowanego zarówno przez społeczność lokalną, jak i przez radę miasta/gminy wiejskiej. W takiej sytuacji konieczne byłoby wskazanie problemów, które mogłyby być rozstrzygane w taki sposób (katalog pozytywny), i takich, które nie mogłyby być poddawane pod referendum (katalog negatywny). Ze względu na fakt, że referendum potencjalnie mogłoby się stać ważnym instrumentem wpływu na politykę lokalną pomiędzy wyborami samorządowymi, eksperci zaproponowali wysoki, wynoszący 20% próg ważności referendum. Dodatkowo zalecili wdrożenie pilotażowego programu w zakresie stosowania plebiscytów. Natomiast zdecydowanie został odrzucony postulat bezpośrednich wyborów merów i wójtów oraz mechanizm recall, ponieważ w ich opinii, w przypadku dużych jednostek samorządu terytorialnego, które powstały w wyniku reformy administracyjnej, wystarczające są wybory pośrednie. Rozwiązania rekomendowane przez Lõhmusa, Sootlę i Olle ukazują dwie charakterystyczne tendencje dotyczące partycypacji na poziomie lokalnym w Estonii. Z jednej strony widoczne jest poparcie dla inicjatyw włączających obywateli w proces decyzyjny. Biorąc pod uwagę niski poziom partycypacji politycznej, nowe rozwiązania mogłyby pokazać, na ile są oni rzeczywiście zainteresowani sprawami lokalnymi, a na ile postulaty wprowadzenia referendum czy innych wiążących dla władz lokalnych instrumentów są próbą wywierania presji na politycznych oponentów. Z drugiej strony można zauważyć dużą ostrożność proponowanych rozwiązań przy jednoczesnym podkreślaniu dominującej zasady rządów przedstawicielskich i konieczność jej ochrony.

W 2021 r. z inicjatywy Ministerstwa Finansów odbyły się konsultacje w ramach Komitetu Ekspertów, które dotyczyły partycypacji na poziomie lokalnym. Sformułowane wówczas rekomendacje również należy uznać za zachowawcze. Eksperci wyrazili zdecydowany sprzeciw wobec bezpośrednich wyborów wójtów/merów oraz procedury recall. W odniesieniu do referendum lokalnego zaproponowano nowelizację KOKS tak, aby znalazły się w niej przepisy dopuszczające organizowanie referendum o charakterze konsultacyjnym, które nie byłoby wiążące dla organów władzy<sup>45</sup>. Istotna zmiana powinna nato-

---

<sup>44</sup> M. Lõhmus, G. Sootla, V. Olle, *Arvamus: otsese demokraatia instrumentide (sh kohaliku Rahvaalgatuse ja rahvahäälsetuse) rakendamise ning reguleerimise võimalused KOKS-S*, 2021, [https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2021/02/ARVAMUS\\_otsene\\_demokraatia.pdf](https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2021/02/ARVAMUS_otsene_demokraatia.pdf) (10.12.2022).

<sup>45</sup> Rahandusministeerium, Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse uuendamiseks moodustatud ekspordikomisjoni koosoleku. Protokoll, 27.04.2021, nr 14-2/3275-1, s. 8–13.

miast dotyczyć rad (zgromadzeń) konsultacyjnych – ogólne zasady dotyczące ich funkcjonowania powinny być umieszczone w KOKS, ale z jednoczesnym zastrzeżeniem, że w każdym przypadku ich tworzenie przez jednostki samorządu powinno być dobrowolne.

## Konkluzje

Postawiona we wstępie hipoteza zakładająca, że przeprowadzona w Estonii reforma administracyjna nie doprowadziła do istotnych zmian w partycypacji politycznej na poziomie lokalnym, szczególnie w zakresie implementowania nowych instytucji i rozwiązań, została potwierdzona. Nowy podział administracyjny państwa, który jest postrzegany jako szansa na rewitalizację demokracji na poziomie lokalnym, nie spowodował znaczących zmian w mechanizmach i instytucjach partycypacji politycznej w estońskim samorządzie terytorialnym. Wynika to z faktu, że partycypacja polityczna jest skomplikowanym procesem, który jest kształtowany przez doświadczenia historyczne państwa, jego kulturę polityczną i poziom społecznej integracji.

Dla Estończyków samorząd terytorialny jest synonimem konfliktów w radach samorządowych, a także ich nadmiernego upolitycznienia. Stan rozwiązań prawnych odnoszących się do partycypacji politycznej na poziomie lokalnym odzwierciedla z jednej strony stosunek władz centralnych i lokalnych do udziału obywateli w procesie decyzyjnym, z drugiej zaś jest przejawem ochrony zasady demokracji przedstawicielskiej. Pomimo faktu, że w Estonii wdrażane są różnorodne mechanizmy zwiększenia poziomu partycypacji politycznej (np. e-voting, głosowanie korespondencyjne, głosowanie w domu, tworzenie gremiów doradczych), to pod względem formalnym możliwości udziału w procesie decyzyjnym są ograniczone. Problem ten jest szczególnie widoczny w przypadku inicjatyw, które mogłyby być podejmowane przez obywateli, a które prowadziłyby do rozpisania referendum lokalnego. Pomimo rekomendacji wydawanych przez gremia eksperckie, szanse na wprowadzenie referendum lokalnego są znikome, co wynika również z negatywnych doświadczeń z referendum zainicjowanymi przez mniejszość rosyjską. Można również zauważyć swoisty opór przeciwko wprowadzeniu bezpośrednich wyborów wójtów/merów. Jako główne argumenty uzasadniające tak daleko posuniętą ostrożność wskazuje się z niezgodność nowych możliwości partycypacyjnych z obowiązującą Konstytucją oraz ich niekompatybilność z konstrukcją samorządu terytorialnego.



## Bibliografia

- Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus, vastu võetud 22.02.1995, RT I 1995, 29, 356.
- Haldusreformi seadus, vastu võetud 07.06.2016, RT I 21.06.2016, 1.
- Kass M., *Õiguskantsler: haldusreformi läbiviimine näitab riigivõimu tugevust*, 2.03.2009, <https://www.postimees.ee/88980/oiguskantsler-haldusreformi-labiviimine-naitab-riigivoimu-tugevust> (1.12.2022).
- Kilp A., *Demokraatia uuendamise: rahvaahääletus kohaliku omavalitsuse tasandil*, «Riigikogu Toimetised» 2021, nr 44.
- Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, vastu võetud 02.06.1993, RT I 1993, 37, 558.
- Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seadus, RT I 1999, 75, 705.
- Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus, vastu võetud 27.03.2002, RT I 2002, 36, 220.
- Kohaliku rahvahääletuse seadus 477 SE, <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/51c50ce7-b9d0-697f-aaae-3978d35e7f4f/Kohaliku%20rahvah%C3%A4%C3%A4letuse%20seadus> (5.12.2022).
- Laanes L., *From Destruction to Revival: Local Government in Estonia*, Helsinki 2018.
- Liivik E., *Referendum in the Estonian Constitution: Historical and Comparative Constitutional Aspects*, «Juridica International» 2011, vol. 18.
- Linnas R., *Attempts at Local Government Reform in Estonia*, «Kunnallistieteellinen aikakauskirja» 2011, nr 2.
- Lõhmus M., Sootla G., Olle V., *Arvamus: otsese demokraatia instrumentide (sh kohaliku Rahvaalgatuse ja rahvahääletuse) rakendamise ning reguleerimise võimalused KOKS-S*, 2021, [https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2021/02/ARVAMUS\\_otsene\\_demokraatia.pdf](https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2021/02/ARVAMUS_otsene_demokraatia.pdf) (10.12.2022).
- Mäeltsemees S., *Local Government in Estonia*, [w:] T.M. Horváth (red.), *Decentralization: Experiments and Reforms*, Budapest 2000.
- Mider D., *Partycypacja polityczna w internecie. Studium politologiczne*, Warszawa 2008.
- Ministry of Finance of the Republic of Estonia, *Local Governments in Estonia*, Tallinn 2019.
- Nicolescu C., Gorcea A., *Approaches to Local Representation in Poland, Estonia, and Bulgaria*, [w:] G. Soós, V. Zentai (red.), *Faces of Local Democracy. Comparative Papers from Central and Eastern Europe*, Budapest 2005.
- Noorkõiv R., *How Estonia's reform empowered local government*, 29.07.2021, <https://decentralization.gov.ua/en/news/13820> (15.12.2022).
- Noorsootöö seadus, RT I, 16.06.2020, 10.
- Õiguskantsler, Kohalik rahvahääletus, 15.05.2018, nr 18-3/180667/1802260.
- Osóbka P., *System konstytucyjny Estonii*, Warszawa 2018.
- Otsus Eesti Vabariigi nimel, Tartu Raekojas, 11.08.93, Õiguskantsleri poolt põhiseaduse § 142 lg. 2 korras esitatud ettepaneku, tunnistada Narva Linnavolikogu 1993.a. 28. juuni otsus nr. 15/163 „Suhtumisest välismaalaste seadusesse” kehtetuks, läbivaatamine, III-/A-2.
- Otsus Eesti Vabariigi nimel, Tartu Raekojas, 6. septembril 1993.a. Õiguskantsleri poolt Põhiseaduse § 142 lg. 2 korras esitatud ettepaneku, tunnistada Sillamäe Linnavolikogu 1993. aasta 6. juuli otsus „1993. aasta 30. juuni miitingust osavõtnute juhendite täitmisest” kehtetuks, läbivaatamine, III-/A-3.
- Promotion of Local Government Merger Act, Passed 28.06.2004, RT I 2004, 56, 399.
- Rachwał M., *Konwencjonalna partycypacja polityczna na poziomie ogólnokrajowym w Polsce w latach 1989–2019. Wybrane zagadnienia*, [w:] M. Marczevska-Rytko, D. Maj (red.), *Partycypacja polityczna*, Lublin 2020.

- Rahandusministeerium, Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse uuendamiseks moodustatud eksperdikomisjoni koosoleku. Protokoll, 27.04.2021, nr 14-2/3275-1.
- Raidl J., *Eesti riigi pidamist on vaja radikaalselt muuta*, 13.10.2011, <https://www.delfi.ee/artikkel/59748604/juri-raidla-est-riigi-pidamist-on-vaja-radikaalselt-muuta> (20.12.2022).
- Ruus J., *Democratic participation at the local level in post-communist states: Estonia, Latvia, Lithuania*, [w:] Th. Schiller (red.), *Local direct democracy in Europe*, Wiesbaden 2011.
- Sagan S. (red.), *Ustrój państwowy Republiki Estonii*, Rzeszów 2018.
- Sootla G., Kalev L., Kattai K., *Perspectives of Local Government Amalgamation in a Transition Society: a Case of Estonia*, «Studies of Transition States and Societies» 2009, vol. 1(1).
- Sootla G., Toots A., Ruutsoo R., *Country Report – Estonia. Indicators of Local Democracy in Estonia*, [w:] G. Soós (red.), *The State of Local Democracy in Central Europe. Reports from Bulgaria, Estonia, and Slovakia*, Budapest 2006.
- Strandberg M., *Seletuskiri kohaliku rahvahäätuse seaduse eelnõu juurde*, 2009, <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/51c50ce7-b9d0-697f-aaae-3978d35e7f4f/Kohaliku%20rahvah%C3%A4%C3%A4letuse%20seadus> (5.12.2022).
- Subnational Governments in OECD Countries: Key Data 2018 edition, <https://www.oecd.org/regional/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2018.pdf> (10.12.2022).
- Vagans E., Vilka I., *Local government reform in Baltic countries*, [w:] N. Kersting i in. (red.), *Reforming Local Government in Europe*, Wiesbaden 2003.
- van Deth J.W., *What is Political Participation?*, 2016, <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-68> (20.09.2019).
- Zieliński J., *Samorząd terytorialny w Republice Estonii*, [w:] M. Barański (red.), *Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej*, Toruń–Katowice 2009.