

Katarzyna Szwed*

**POZYCJA USTROJOWA RZĄDU
REPUBLIKI ESTONII ORAZ JEGO ROLA
W TWORZENIU NOWOCZESNEGO PAŃSTWA**

**CONSTITUTIONAL POSITION OF THE GOVERNMENT
OF THE REPUBLIC OF ESTONIA AND ITS ROLE
IN SHAPING A MODERN STATE**

Abstract

The aim of the article is to analyze the constitutional position of the government in the Estonian political system. The parliamentary system determines the shape of the relation between the chief state authorities. A peculiar feature of Estonian governments is that they are usually formed as a coalition and are easily changed. Nonetheless, the whole political system should be regarded as stable. Currently Estonia is an example of a state that successfully applied information and communication technology to public administration. In particular the individual governments are actively working to mainstream the digitalization issue.

Key words: Estonia, executive power, government, digitalization, modern state.

1. Wstęp

Cel niniejszego opracowania stanowi określenie pozycji ustrojowej, struktury i zasad funkcjonowania rządu w systemie organów naczelnych państwa estońskiego, a także wskazanie osiągnięć tego organu w zakresie efektywnego wprowadzania e-administracji. Przedmiotem badań są przepisy o randze konstytucyjnej i ustawowej odnoszące się do pozycji ustrojowej rządu oraz konkretne działania polityczne podejmowane przez estoński rząd na rzecz modernizacji i digitalizacji państwa.

* Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego, pl. Ofiar Getta 4-5, p. 11, 35-959 Rzeszów, adres e-mail: kmszwed@gmail.com

Weryfikacji zostanie poddana hipoteza o skorelowaniu działalności rządu z urzędującym parlamentem i prezydentem, przy jednoczesnym czytelnym i asymetrycznym podziale uprawnień pomiędzy członami egzekutywy. Pozwoli to na uzyskanie odpowiedzi na pytanie o mechanizmy stabilizacji systemu, zwłaszcza w kontekście tworzenia się po wyborach zazwyczaj koalicyjnych i krótkotrwałych gabinetów. W artykule zostanie podjęta próba wyjaśnienia roli rządu w przekształceniu Estonii w nowoczesne, silnie z informatyzowane państwo. Publikacja ta próbuje odpowiedzieć na pytanie, jakie czynniki przesądziły o sukcesie efektywnego wprowadzenia rozwiązań e-administracji przez ten bałtycki kraj oraz o znaczeniu polityki legislacyjnej rządu i współpracy naczelnych organów państwa w tym zakresie.

Wydaje się, że w polskiej literaturze przedmiotu wiele uwagi poświęca się stosowaniu przez Estonię alternatywnej metody głosowania, tzw. e-votingu. Natomiast analiza wkładu poszczególnych organów państwa w budowanie spójnego systemu elektronicznych usług cyfrowych nie stanowi szerszego przedmiotu zainteresowania. Opracowanie to ma wypełnić tę lukę poprzez przedstawienie stopniowego tworzenia struktur administracji publicznej opartej na nowoczesnych technologiach. Ten inicjowany przez rząd proces miał bowiem realny wpływ na przekształcenie stosunków z obywatelami oraz innymi podmiotami pozostającymi z tym organem egzekutywy w określonych relacjach.

Przy prowadzeniu rozważań posłużono się przede wszystkim metodami dogmatyczną i komparatystyczną. Ta pierwsza pozwoliła na dokonanie systematyzacji, rozpatrzenia i ustalenia znaczenia postanowień aktów prawnych odnoszących się do statusu rządu w konstytucyjnym systemie organów państwowych. Metoda prawnoporównawcza okazała się pomocna przy ocenie przyjętych rozwiązań kształtujących relacje organów naczelnych państwa estońskiego oraz działań gabinetów estońskich na rzecz modernizacji i cyfryzacji administracji publicznej.

2. Konstytucyjne podstawy ustroju Republiki Estonii

Podstawy prawnoustrojowe Republiki Estonii zostały ujęte w ustawie zasadniczej z 28 czerwca 1992 r., która już w preambule sygnalizuje ciągłość istnienia niepodległego państwa estońskiego (Konstytucja Estonii). Podkreślenie idei suwerenności, a także kwestii związanych z obywatelstwem i językiem stanowią o specyfice tego aktu. Nade wszystko jest to jednak dokument odwołujący się do doktryny liberalnej, czerpiący z bogatej europejskiej tradycji konstytucjonalizmu i respektujący standardy praw człowieka typowe dla europejskiego kręgu kultury prawnej.

Odrodzenie bytu państwowego implikowało przeobrażenie dotychczasowego systemu politycznego i wyboru optymalnego modelu rządów. Tym samym konieczne stało się zdefiniowanie na nowo relacji między władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą oraz struktury tych władz (Zieliński 2005: 130). Generalny charakter państwa został określony już w art. 1 konstytucji. Użyte w nim sformułowanie „Estonia jest niepodległą i suwerenną republiką demokratyczną, w której najwyższa władza należy do narodu” pozwala wyodrębnić republikańską formę rządu oraz zasadę suwerenności narodu. Sąd Państwowy w orzeczeniu 3-2-1-20-04 potwierdził, iż określenie „demokratyczna” wskazuje na wykonywanie władzy przy udziale narodu, który może ją sprawować za pośrednictwem parlamentu lub korzystając z formy referendum (Põld, Aavikao, Laffranque 2011).

Z zasady państwa demokratycznego wynika ponadto pluralizm polityczny i ideologiczny, demokratyczne procedury tworzenia prawa, podejmowanie ważkich decyzji państwowych większością głosów oraz bogaty katalog praw i wolności politycznych (Põld, Aavikao, Laffranque 2011: 239–240). Do fundamentalnych zasad zalicza się także unitarną strukturę państwa (art. 2), legalizm (art. 3) oraz uznanie norm i reguł prawa międzynarodowego za immanentną część systemu prawnego Estonii (art. 3) (Herm i in. 2017: 44–45; Jagusiak 2013: 94).

Ustrój naczelnych organów państwa został ukształtowany na podstawie zasady trójpodziału władzy (Ernits 2014: 445 i n.). Relacje pomiędzy legislatywą a egzekutywą wskazują na parlamentarny system rządów. Zdaniem Przemysława Osóbki przesądzają o tym takie cechy, jak: dualizm egzekutywy, instytucja kontrasygnaty i polityczna nieodpowiedzialność prezydenta, parlamentarna inwestytura rządu i jego odpowiedzialność polityczna przed parlamentem oraz zinstytucjonalizowana opozycja (Osóbka 2017: 65).

Ustrojodawca estoński wzmocnił pozycję parlamentu, a tym samym nawiązał do wzorców ustrojowych obecnych w konstytucji Estonii z 1920 r. (Schneider 1997). Natomiast władza wykonawcza została ukształtowana z uwzględnieniem modelu dualistycznego. Znajduje to odzwierciedlenie już w samej systematyce obowiązującej konstytucji. Wystarczy wspomnieć, iż prezydentowi i rządowi poświęcono odrębne rozdziały (Zieliński 2005: 146). Równocześnie trzeba zauważyć, iż pozycja obu członów egzekutywy nie jest symetryczna. Rząd jest tu strukturą wiodącą. Konstytucja jednoznacznie przesądza, iż „władza wykonawcza należy do Rządu Republiki” (Konstytucja Estonii art. 86). W myśl przepisów ustawy zasadniczej prezydent jest określany mianem „głowy państwa estońskiego” oraz „naczelnego zwierzchnika sił zbroj-

nych”. Do sprawowania władzy sądowniczej powołane są: sądy powiatowe, miejskie i administracyjne, sądy okręgowe oraz Sąd Państwowy (Konstytucja Estonii art. 148).

3. Podstawy prawne funkcjonowania i kompetencje rządu

Niewątpliwie podstawowe znaczenie dla określenia pozycji ustrojowej, struktury i zasad działania rządu ma Konstytucja Estonii z 1992 r., a w szczególności rozdział VI zatytułowany „Rząd Republiki”. W zawartych tu przepisach ujęto kwestie związane z rolą, kompetencjami, inwestyturą, przesłankami ustanienia pełnomocnictw rządu, obowiązkami premiera i ministrów, strukturą i trybem pracy rządu oraz formami odpowiedzialności członków rządu i przestrzegania zasady *incompatibilitas* (Konstytucja Estonii art. 86–101).

Kolejnymi istotnymi aktami normatywnymi są wielokrotnie nowelizowana ustawa Republiki Estońskiej o rządzie Republiki z 13 grudnia 1995 r. oraz regulamin rządu. Ostatni wspomniany akt uściśla przede wszystkim kwestie organizacji, działania oraz pracy i nadzoru nad administracją rządową.

Konstytucja wymienia dziewięć podstawowych sfer kompetencyjnych rządu (art. 87). Zdaniem Jacka Zielińskiego nie tworzą one zamkniętego katalogu (Zieliński 2005: 146). Wśród kompetencji rządu na pierwszy plan wysuwa się realizacja wewnętrznej i zewnętrznej polityki państwa. Do kolejnych zadań gabinetu należy organizacja stosunków z innymi państwami. Warto zauważyć, że po stronie prezydenta konstytucja przewiduje uprawnienia do reprezentacji Estonii w relacjach z innymi państwami. Niemniej głowa państwa nie działa tu w pełni autonomicznie. Przy wykonywaniu kompetencji w zakresie polityki międzynarodowej jest zmuszona do uzgadniania z rządem swojego stanowiska i podejmowanych działań (Wapińska 2018: 58). Podobnie wyznaczanie i odwoływanie przedstawicieli dyplomatycznych odbywa się na wniosek rządu.

Ważne zadanie stanowi też kierowanie i koordynacja działalności instytucji rządowych. Gabinet na czele z premierem nadaje kierunek działania całej administracji rządowej i sprawuje nadzór nad realizacją założonych celów politycznych. Należy zwłaszcza docenić aktywną politykę rządu w przygotowaniu kraju do członkostwa w Unii Europejskiej, które można uznać za wzorcowe (Jagusiak 2013: 160). Znaczące postępy osiągnięto w harmonizacji prawa krajowego z unijnym, a także

uzyskano wysoki wskaźnik wcielania dyrektyw i norm unijnych (Jagusiak 2013: 150 i 169).

Jako osobną grupę uprawnień należy traktować kompetencje rządu w sferze polityki legislacyjnej państwa. Rząd opracowuje projekt budżetu państwa i przedkłada go parlamentowi (*Riigikogu*) w terminie minimum trzech miesięcy przed rozpoczęciem nowego roku budżetowego. Czuwa nad jego realizacją i prezentuje *Riigikogu* sprawozdanie z jego wykonania. Rządowi przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej (Konstytucja Estonii art. 3 p. 4). Na podstawie stosownej uchwały parlamentu podjętej większością głosów rząd jest zobowiązany do wniesienia określonego projektu ustawy (Osóbka 2017: 60). Gabinet przedkłada parlamentowi umowy z innymi państwami dla ich ratyfikacji bądź wypowiedzenia. Propozycje rządowych projektów ustaw i resortowych umów są wnoszone do parlamentu po właściwej debacie na posiedzeniach rządu. Z tą sferą uprawnień wiąże się prawo do wydawania uchwał i rozporządzeń na podstawie ustaw, jak również organizacja wykonania ustaw, rezolucji parlamentu i aktów prezydenta (Karbowska 2013: 366).

Parlament sprawuje w stosunku do rządu głównie funkcję kontrolną. Przyjmuje ona dość typowe formy, takie jak wotum nieufności wobec rządu, ministra lub premiera, interpelacje i pytania kierowane do premiera i ministrów, przeprowadzaną w procesie ustawodawczym debatę nad ustawą budżetową oraz przyjęcie sprawozdania z jej realizacji (Ciechanowska 2018: 42–43). Parlament współdecyduje wraz z rządem o udzielanych i zaciąganych przez państwo pożyczkach (Żebrowski 2004: 47–50), a także udziela kandydatowi na premiera pełnomocnictw do utworzenia gabinetu.

Warto nadmienić, że estońska konstytucja upoważnia rząd do wprowadzania stanu wyjątkowego w państwie lub na części terytorium w przypadku klęski żywiołowej, katastrofy lub w celu uniknięcia rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych. Organ ten może wykonywać także inne obowiązki, które zostaną przekazane do jego kompetencji na mocy przepisów konstytucyjnych lub ustawowych.

Na tle wymienionych uprawnień rządu pozycja prezydenta wydaje się stosunkowo słaba. Został on wyposażony jedynie w cztery podstawowe prerogatywy. I tak, głowa państwa wskazuje kandydata na stanowisko premiera, wnosi projekty zmian do konstytucji, ma także prawo stosowania weta oraz składania wniosku o zwołanie nadzwyczajnego posiedzenia parlamentu (Zieliński 2000: 39). Prerogatywy te zdają się najpełniej definiować realną rolę głowy państwa w estońskim systemie naczelnich organów państwa.

4. Struktura rządu i pozycja premiera

Rząd Estonii jest organem kolegialnym złożonym z premiera oraz ministrów (Konstytucja Estonii art. 88). Struktura rządu została przedstawiona w ustawie o rządzie Republiki z 13 grudnia 1995 r. W art. 3 wymieniono następujące działy administracji rządowej: edukacji i badań, sprawiedliwości, obrony, środowiska naturalnego, kultury, gospodarki i komunikacji, rolnictwa, finansów, spraw regionalnych, spraw wewnętrznych, spraw socjalnych, spraw zagranicznych, którymi kierują ministrowie resortowi (*Government of the Republic Act* art. 3). Możliwe jest jednak uzupełnienie składu gabinetu o ministrów bez teki, którzy są powoływani przez prezydenta na wniosek premiera. Liczba członków rządu nie może jednakże przekroczyć 15 osób. Ustawa zasadnicza nie przewiduje możliwości powołania innych członków rządu w osobach wicepremierów czy przewodniczących komitetów. Ta sama osoba może jednak kierować kilkoma ministerstwami. Wyjątkiem jest tu urząd premiera, którego nie można łączyć z kierowaniem resortem (Zieliński 2000: 62). Podobnie konstytucja zakazuje łączenia stanowiska ministra z mandatem poselskim (art. 64). Zabrania się także członkostwa ministrów w zarządach i radach nadzorczych przedsiębiorstw oraz pełnienia funkcji w urzędach państwowych (art. 99) z wyłączeniem działalności naukowej i pedagogicznej.

Członkom rządu przysługuje immunitet. Do odpowiedzialności karnej można ich pociągnąć jedynie na wniosek Kanclerza Sprawiedliwości i za zgodą większości parlamentu. Uprawomocnienie się wyroku skazującego jest jedną z przesłanek utraty pełnomocnictwa. Do pozostałych należą: rezygnacja, śmierć, decyzja prezydenta podjęta na wniosek premiera, wyrażenie wotum nieufności oraz ustąpienie całego gabinetu (*Government of the Republic Act* art. 12).

Członkowie rządu mogą uczestniczyć w posiedzeniach parlamentu i jego komisji z możliwością zabierania głosu. Zgodnie z konstytucją do zadań ministrów resortowych należy kierowanie ministerstwem, podejmowanie decyzji w sprawach, które stanowią zakres właściwości danego działu administracji rządowej, wydawanie rozporządzeń i zarządzeń oraz wykonywanie innych obowiązków przekazanych im na podstawie i w trybie ustawowym (Konstytucja Estonii art. 94 ust. 2).

Niewątpliwy wpływ na politykę i kształt rządu wywiera premier, który kieruje pracami i reprezentuje rząd na zewnątrz, a także decyduje o jego składzie personalnym (Konstytucja Estonii art. 93). Jest on odpowiedzialny za wypracowanie estońskiego stanowiska na szczycie Unii Europejskiej i reprezentuje kraj przed Radą Europejską. Bierze udział

w spotkaniach Rady Unii Europejskiej na poziomie głów państw i szefów rządów. Premier wydaje rozporządzenia i kontrasygnuje decyzje prezydenta (Ciechanowska, Szwed 2015). Zmiany w składzie rządu są dokonywane przez prezydenta na wniosek premiera. Szef gabinetu rozstrzyga kwestię zastępstw ministrów, jeśli ich absencja jest spowodowana chorobą lub innymi przyczynami, a także wyznacza dwóch ministrów, którzy są uprawnieni do zastąpienia go w okresie nieobecności, oraz określa tryb sprawowania tego zastępstwa.

Misję formowania rządu powierza się zazwyczaj liderowi partii politycznej, który ma doświadczenie w aparacie rządzenia. W procesie tworzenia i działania rządu znaczenie partii politycznych jest bezsporne (Kowalska i in. 2005: 313). Dotychczas w sprawowaniu władzy uczestniczyły Estońska Partia Centrowa, Estońska Partia Reform, Estońska Partia Ludowa oraz Unia „Res Publica”. Dwa pierwsze gabinety po odzyskaniu niepodległości miały charakter większościowy. Kierowali nimi Edgar Savisaar oraz Tiit Vähi. Praktyka udowadnia, że żadnej z partii nie udało się osiągnąć pozycji dominującej (Jagusiak 2013: 106–108). Skład partyjny parlamentu estońskiego charakteryzuje się silnym sfragmentaryzowaniem (Antoszewski 2007: 277). W konsekwencji prowadzi to do formowania się gabinetów koalicyjnych oraz do częstych zmian rządu. Średni okres pozostawania koalicji rządowej przy władzy wynosi około dwu lat. Zmiana na stanowisku premiera jest w estońskim systemie parlamentarnym praktyką powszechną. Sprawowanie urzędu jest skorelowane ze zmianami zachodzącymi wewnątrz koalicji rządowej. Najdłużej w historii politycznej Estonii stanowisko to piastował Konstantin Päts. Obecny premier Jüri Ratas pełni swoją funkcję od 23 listopada 2016 r. Po upadku rządu Taaviego Rõivasa stanął na czele koalicji utworzonej z Partii Centrum, Partii Socjaldemokratycznej i Związku Ojczyzny i Res Publici.

Rząd obraduje na posiedzeniach, którym przewodniczy premier lub zastępujący go minister. Mają one charakter niejawnny, chyba że rząd zdecyduje inaczej (Konstytucja Estonii art. 96). Porządek posiedzenia opracowuje sekretarz stanu w porozumieniu z ministrami. Zatwierdza go premier, który może uzupełnić go o nieujęte wcześniej punkty obrad.

Decyzje zapadają większością głosów przy zachowaniu *quorum*, które wynosi co najmniej połowę składu rządu. Istotnym warunkiem ważności podejmowanych rozstrzygnięć jest obecność premiera lub jego zastępcy. Stanowisko szefa rządu jest rozstrzygające w przypadku równoważnego rozłożenia głosów. Na wniosek premiera lub właściwego ministra podjęcie decyzji może zostać przełożone. W posiedzeniach gabinetu mogą wziąć udział osoby spoza składu rządu. Uprawnienie to

z mocy prawa przysługuje Kanclerzowi Sprawiedliwości, Kontrolerowi Państwowemu oraz sekretarzowi stanu, ale premier może zaprosić lub wezwać także inne osoby. Obsługą organizacyjną i administracyjną rządu zajmuje się Kancelaria Stanu, na której czele stoi wspomniany sekretarz stanu. Do jej zadań należy m.in. utrzymanie bieżącej współpracy z parlamentem i innymi organami konstytucyjnymi (Zieliński 2005: 150).

5. Tryb formowania i odpowiedzialność polityczna rządu

Tryb formowania rządu, jak również jego trwałość są zależne od zaufania parlamentu. Ustawa zasadnicza przewiduje trzy etapy tworzenia rządu w procedurze podstawowej – desygnowanie premiera przez prezydenta, wyrażenie przez parlament wotum zaufania wobec premiera oraz powołanie przez głowę państwa na wniosek premiera całego składu gabinetu.

Koncentrując się na pierwszym z tych etapów, należy zaznaczyć, że rząd jest tworzony przez kandydata na premiera, którego wskazuje prezydent, wykonując w ten sposób jedną ze swoich nielicznych prerogatyw. Ponieważ głowa państwa powierza mu równocześnie misję formowania rządu, to kandydatura samego premiera stanowi przedmiot konsultacji z partiami politycznymi. Jak słusznie zauważa Jacek Zieliński: „gabinet tworzony jest przez osobę, co do której nie ma pewności, że zostanie premierem. Wymaga to od partii (ale i od polityków) składania deklaracji politycznych, bez pewności że kiedykolwiek zostaną zrealizowane” (Zieliński 2005: 147). W praktyce bowiem personalia przyszłych ministrów mogą być już znane członkom parlamentu w trakcie głosowania nad osobą premiera.

Następnie kandydat na premiera w ciągu kolejnych 14 dni przedstawia w parlamencie założenia programowe przyszłego rządu. Nie przeprowadza się nad nimi debaty. Parlament jedynie wyraża lub odmawia udzielenia poparcia dla przyszłego rządu. Decyzja zapada zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym. Kandydatowi na premiera, który uzyskał stosowne pełnomocnictwo ze strony parlamentu, przysługuje siedmiodniowy termin na przedstawienie składu nowego rządu. Prezydent jest wówczas zobligowany do powołania gabinetu w ciągu trzech dni.

W sytuacji, gdy w pierwszej procedurze proponowany kandydat na szefa rządu nie otrzyma stosownego pełnomocnictwa ze strony parlamentu, prezydent w ciągu siedmiu dni przedstawia innego kandydata. Jest to pierwsza z dwóch procedur awaryjnych przewidzianych dla po-

wołania rządu. Jeśli kandydat prezydencki nie uzyska większości w parlamencie, *Riigikogu* może samodzielnie wyłonić szefa rządu. W drugiej dodatkowej procedurze parlamentowi przysługuje na to czternaście dni. Niedotrzymanie tego konstytucyjnego terminu skutkuje zarządzeniem przez głowę państwa przedterminowych wyborów parlamentarnych (Konstytucja Estonii art. 89 ust. 6).

W procesie formowania się gabinetu uczestniczą więc zarówno prezydent, premier, jak i parlament. Może rodzić to pytanie o potrzebę angażowania w proces tworzenia rządu głowy państwa. Przyjęty mechanizm sprawia, iż prezydent, wyłaniając kandydata, musi się liczyć z preferencjami politycznymi parlamentu. Prezydencka kandydatura wymaga każdorazowo zgody większości parlamentarnej. *Riigikogu* może odrzucić proponowanego kandydata w dwóch procedurach i na koniec wyłonić go samodzielnie. Krytycznie o takim rozwiązaniu pisze Marek Jarentowski, który uważa, iż „gdyby zrezygnować np. z prezydenckich etapów tworzenia rządu (desygncji lub wniosku o powołanie premiera), wyszłoby na to samo – powstałby rząd będący emanacją większości parlamentarnej – a byłoby prościej. Dodatkowo publiczności oszczędzono by obserwacji tarć i prężenia mięśni, które mają miejsce niekiedy między aktorami politycznymi w takich sytuacjach” (Jarentowski 2015: 170).

Niemniej jednak za istotną gwarancję ciągłości i stabilności władzy należy uznać sukcesję desygnowania kandydata na premiera, a także przedterminowe wybory parlamentarne oraz zasadę, iż ustępujący rząd wypełnia swoje obowiązki do wyboru nowego składu parlamentu. W tym ostatnim przypadku zastrzeżono, iż ustępujący gabinet powinien powstrzymać się od podejmowania decyzji o kluczowym znaczeniu oraz prowadzących do wzrostu wydatków budżetowych, z wyjątkiem sytuacji, gdy jest to niezbędne dla funkcjonowania państwa (Zieliński 2005: 149). Należy zaznaczyć, iż rząd podaje się do dymisji nie tylko po wyborach parlamentarnych, ale również z powodu odwołania lub śmierci premiera oraz uchwalenia wotum nieufności dla rządu bądź premiera.

Odpowiedzialność polityczna może mieć charakter nie tylko solidarny, ale także indywidualny. Inicjatywa złożenia wniosku o wotum nieufności przysługuje grupie składającej się co najmniej z 1/5 ogólnej liczby parlamentarzystów. Dodatkowe wymogi formalne stanowią forma pisemna oraz wniesienie wniosku na posiedzeniu plenarnym. Co do zasady głosowanie może odbyć się dopiero po upływie trzech dni od złożenia wniosku, chyba że rząd domaga się przeprowadzenia go we wcześniejszym terminie. Wotum nieufności zostaje wyrażone uchwałą przyjętą bezwzględną większością głosów.

Wyrażenie wotum nieufności w stosunku do premiera lub całego rządu może być połączone z zarządzeniem w ciągu trzech dni przez prezydenta przedterminowych wyborów. Z odpowiednim wnioskiem występuje rząd. Nie jest on jednak wiążący dla głowy państwa. Odrzucenie propozycji rządu skutkuje dymisją gabinetu.

Wyrażenie wotum nieufności wobec konkretnego ministra przebiega w analogicznym trybie. Parlament dokonuje negatywnej oceny działalności ministra bezwzględną większością głosów w formie uchwały. Przewodniczący parlamentu zawiadamia o tej decyzji prezydenta, który powinien niezwłocznie odwołać członka rządu. W tym miejscu warto odnotować, że choć prezydent ma istotne uprawnienia w kwestii powoływania rządu i ministrów, to nie ma samodzielnie możliwości ich zdymisjonowania.

Wniosek o wotum nieufności na podstawie tych samych przesłanek może zostać ponownie złożony nie wcześniej niż po upływie trzech miesięcy od głosowania nad poprzednim wotum nieufności (Osóbka 2017: 72). Rząd może też zdecydować o połączeniu uchwalenia ustawy z kwestią zaufania. Głosowanie może być wówczas przeprowadzone nie wcześniej niż na trzeci dzień od złożenia stosownego wniosku. Nieudzielenie wotum zaufania jest równoznaczne z podaniem się rządu do dymisji.

6. Rola rządu w tworzeniu e-państwa

Rząd estoński jest mocno zaangażowany w przekształcenie kraju w nowoczesne, cyfrowe państwo z rozbudowaną e-administracją. Poszczególne gabinety wraz z stojącymi na ich czele premierami inicjowały śmiało posunięcia w zakresie digitalizacji państwa. Tytułem przykładu należy zaznaczyć, że inicjatywę wprowadzenia formy elektronicznego głosowania przedstawił na początku 2001 r. ówczesny minister sprawiedliwości – Märt Rask. Wkrótce w promowanie wykorzystania nowoczesnych technologii w procesie głosowania aktywnie włączył się także osobiście premier – Mart Laar (Rzucidło 2015: 146).

Warta podkreślenia jest wola i przychylność rządzących dla procesów unowocześniania państwa poprzez zastosowanie na szeroką skalę technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Zazwyczaj za wprowadzeniem e-demokracji przemawia przeświadczenie rządzących, że jest to właściwe remedium na brak zaufania do rządzących, znikome zainteresowanie polityką oraz nikłą partycypację obywateli (Rachwał 2013: 49). Kolejne estońskie gabinety podjęły wysiłki na rzecz implementacji rozwiązań z zakresu e-demokracji, poczynawszy od upowszechniania e-usług, wprowadzenia e-rezydencji, aż po zastosowanie na szeroką skalę

e-votingu w procesie wyborczym. Działania te były na tyle skuteczne, że w powszechnej opinii wykorzystanie Internetu w administracji publicznej stanowi cechę wyróżniającą ten niewielki bałtycki kraj (Rzucidło 2015: 144).

Co więcej, Estonię należy uznać za prekursora w zapewnieniu prawnej gwarancji dostępu do Internetu. Znaczące zasługi na tym polu ma omawiany organ władzy wykonawczej. W 2000 r. prawo dostępu do Internetu zostało wpisane do konstytucji, a tym samym usankcjonowane jako jedno z fundamentalnych praw obywatelskich (Kulikowska, Epa 2015: 77). Kamieniem milowym na drodze do budowania nowoczesnego e-państwa okazało się wprowadzenie obowiązkowych elektronicznych dowodów osobistych. Ich posiadanie przesądza bowiem o dostępie do szerokiego pakietu e-usług. Rząd przyjął plan wprowadzenia elektronicznych dowodów osobistych wyposażonych w chip już w maju 2000 r. Obecnie w ich posiadaniu jest ok. 90% obywateli (Małek, Kudaj 2017: 239). Kolejnym ważnym krokiem na drodze do cyfryzacji państwa jest program e-rezydencji, który pozwoli na korzystanie z szerokiej gamy e-usług również osobom niemającym obywatelstwa estońskiego (Särav, Kerikmäe 2016: 63–64).

Poszczególne gabinety świadomie budowały obraz zaawansowanego technologicznie kraju – zarówno wśród obywateli estońskich, jak również za granicą. Za przykład takich działań należy uznać wdrożenie w 2000 r. innowacyjnego elektronicznego systemu, tzw. e-rządu. Pozwolił on nie tylko na rezygnację z papierowych wersji dokumentów, ale przede wszystkim przyczynił się do skrócenia czasu trwania posiedzeń z czterech godzin do średnio 30 min. System ten usprawnił proces cyrkulacji oraz zapoznawania się z treścią dokumentów i porządkiem obrad, a także umożliwił uczestniczenie członków rządu w posiedzeniach za pośrednictwem środków elektronicznych. Obecnie rządowe akty prawne są podpisywane przede wszystkim przy użyciu bezpiecznego podpisu elektronicznego (Szwed 2018: 62).

Warto odnotować utworzenie dwóch stanowisk w estońskim rządzie, których kompetencje są zaprojektowane pod kątem wzmocnienia procesów cyfryzacji w tym kraju. Pierwszym z nich jest doradca premiera ds. technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT). Do jego zadań należy zapewnienie harmonizacji priorytetów rządu i szerzej – państwa, w zakresie digitalizacji – ze standardami i tendencjami o charakterze ponadnarodowym. Działania służące upowszechnieniu e-administracji podejmuje także zastępca sekretarza generalnego w Ministerstwie Spraw Gospodarczych i Komunikacji. Jego podstawowe zadania koncentrują się wokół planowania i koordynowania działań w zakresie cyfryzacji

oraz rozwoju usług elektronicznych w strukturze administracji rządowej, zarządzania finansowaniem rządowych projektów dotyczących ICT oraz rozwoju wspólnej ramowej struktury świadczenia usług cyfrowych.

Począwszy od 2011 r., funkcjonuje podległy Ministerstwu Spraw Gospodarczych i Komunikacji Urząd ds. Systemu Informatycznego (*Riigi Infosüsteemi Amet*, RIA), który odgrywa kluczową rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni. Monitoruje i zgłasza incydenty związane z naruszeniem bezpieczeństwa zarówno w sektorze publicznym, jak i w prywatnym, w tym ostatnim przypadku przede wszystkim względem pierwszoplanowych dostawców usług elektronicznych. Podmiot ten jest odpowiedzialny za rozwój i administrowanie państwowym systemem informatycznym, równocześnie sprawuje kontrolę nad spełnieniem stosownych wymogów prawnych. Do jego głównych zadań zalicza się dbanie o rozwijanie i prawidłowe działanie estońskiej infrastruktury cyfrowej. Odpowiada w tym zakresie za funkcjonowanie państwowego portalu eesti.ee, rządowych sieci szkieletowych, krajowego centrum wymiany dokumentów elektronicznych oraz katalogu krajowych systemów informatycznych (*Riigi infosüsteemi haldussüsteem*, RIHA). Kluczowe jest zapewnienie prawidłowego działania rządowej platformy wymiany danych między usługami i bazami danych, tzw. X-Road. To dzięki temu narzędziu opracowanemu przez Urząd ds. Systemu Informatycznego obywatele mogą większość spraw urzędowych załatwić zdalnie (Małek, Kudaj 2017: 238).

Nad rozwojem cyfrowego społeczeństwa i e-administracji w Estonii czuwa Rada E-Estonii. Pod względem strukturalnym wchodzi ona w skład Jednostki Strategicznej przy Kancelarii Rady Ministrów. W 2014 r. zastąpiła ona dotychczasową rządową komisję ekspercką, tzw. Radę Społeczeństwa Informatycznego, która była organem doradczym Ministra Spraw Gospodarczych i Komunikacji.

Radzie E-Estonii przewodniczy premier, a jej członkami są ponadto trzech ministrowie oraz pięciu ekspertów i przedstawicieli sektora technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Zajmuje się ona przede wszystkim wprowadzaniem narodowej agendy cyfrowej. Formułuje i przedstawia opinie w sprawach odnoszących się do rozwoju cyfrowego społeczeństwa, przedkłada propozycje przygotowania dokumentów, które przyczynią się do poprawy stanu cyfryzacji, a także dokonuje przeglądu i opiniuje relewantne projekty prawne.

W strukturze administracji rządowej wyraźnie rozdzielono więc kompetencje pomiędzy poszczególne organy i wprowadzono klarowność ról w zakresie wprowadzania rozwiązań służących dalszej cyfryzacji. Za istotny element sukcesu przekształcania Estonii w e-państwo należy

uznać politykę legislacyjną poszczególnych rządów. Zrównoważony rozwój technologiczny wymaga bowiem odpowiedniego środowiska prawnego. Podejmowane działania z pewnością ułatwiały niewielki rozmiar kraju, a przez to skala reform, oraz fakt, iż po odzyskaniu niepodległości w latach 90. XX wieku rząd jako instytucja cieszył się znaczącym zaufaniem społecznym (*Filozofia nowoczesnego państwa...*). Korzystny wpływ na wprowadzenie w życie śmiałych inicjatyw technologicznych miało także indywidualne zaangażowanie prominentnych polityków. Estońscy politycy chętnie odwoływali się do idei wykorzystania zaawansowanych rozwiązań technologicznych na rzecz rozwoju państwa, a przez to uczynili z nich siłę napędową przeprowadzania dalszych reform. Należy tu także dostrzec zaangażowanie i wkład ministrów, którzy zaufali rozwiązaniom oferowanym przez e-demokrację (*How did Estonia*) oraz przygotowanie odpowiednich struktur administracji rządowej.

Stosowanie nowoczesnych technologii na szeroką skalę urzeczywistnia się nie tylko w wymiarze krajowym, ale stanowi także impuls dla pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej. Estonia skutecznie wykorzystała okazję do promowania e-demokracji w czasie swojej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej od lipca do grudnia 2017 r. Zdaniem premiera Jüriego Ratasu prezydencję Estonii przyjęto określać mianem „cyfrowej” (Szeratics 2017). Również w ocenie opiniotwórczego międzynarodowego portalu „Politico” na pochwałę zasługuje umieszczenie kwestii związanych z digitalizacją wysoko w agendzie unijnej (*Estonia's presidency*).

7. Podsumowanie

Truizmem jest stwierdzenie, iż relacje pomiędzy naczelnymi organami państwa determinują system polityczny i konstytucyjny Estonii. Warto jednak odnotować, iż przyjęty tu parlamentarny system rządów odwołuje się do dorobku ustrojowego okresu międzywojennego. Nawiązanie do tradycji prawnych tego okresu stanowi źródło dominacji władzy ustawodawczej nad wykonawczą. Parlament ma bowiem przewagę nad dualną egzekutywą. Ustrojodawcy udało się jednak uniknąć zarówno hegemonii, jak i fasadowości parlamentu.

Z kolei relacje pomiędzy prezydentem a rządem charakteryzuje zróżnicowanie ich pozycji. Prezydentowi brak jest legitymacji pochodzącej bezpośrednio od narodu, a jego realną pozycję wyznacza wąski zakres przysługujących mu prerogatyw. To rząd kształtuje główne kierunki polityki państwa i został wyposażony w ważniejsze kompetencje

decyzyjne. Konstytucja wymienia podstawowe uprawnienia rządu. Katalog ten ma jednak otwartą formułę.

Analiza pozycji ustrojowej rządu względem głowy państwa pozwala na skonstatowanie, iż przy nierównorzędności obu członów egzekutywy ich uprawnienia są w istocie czytelne i wyraźnie rozgraniczone. I tak, głowa państwa pełni przede wszystkim rolę strażnika przestrzegania konstytucyjnych zasad i mechanizmów ustrojowych. Pozostaje arbitrem, a sprawowana przez niego funkcja ma wymiar symboliczny i jednoczący społeczeństwo. Natomiast w przypadku rządu dość wspomnieć, że jest odpowiedzialny za realizację wewnętrznej i zewnętrznej polityki państwa, w tym również wyznaczanie wzajemnych relacji w kontaktach z innymi państwami, kierownictwo i koordynację działalności instytucji rządowych oraz przygotowanie projektu budżetu czy wprowadzanie stanu wyjątkowego. Oba organy egzekutywy podejmują współpracę zwłaszcza w zakresie stosunków międzynarodowych, przy czym prezydent jest zobowiązany do uzgadniania z gabinetem swojego stanowiska i podejmowanych działań w zakresie prowadzonej polityki zagranicznej państwa. Prezydent ma uprawnienia odnoszące się do kształtowania składu personalnego rządu, nie realizuje ich jednak w pełni samodzielnie, lecz na wniosek premiera.

Rząd, który pozostaje katalizatorem zmian w sferze cyfryzacji i wdrażania nowoczesnych technologii, swoje istnienie uzależnia od woli parlamentu. Jest to oczywiście pochodną parlamentarnego systemu rządów. Okres sprawowania urzędu przez poszczególnych premierów wynosi średnio około dwu lat. Niemniej nieuzasadnione byłoby w przypadku Estonii mówienie o braku stabilności systemu politycznego. Rolę harmonizującą i równoważącą nietrwałe koalicje rządowe spełniają bowiem parlament oraz prezydent, a także zasada, iż ustępujący gabinet wypełnia swoje obowiązki do wyboru nowego składu *Riigikogu*. Ważkie znaczenie należy także przypisać następującym po sobie procedurom desygnowania kandydata na premiera oraz możliwości zwołania przedterminowych wyborów parlamentarnych.

Niezwykle istotne są osiągnięcia poszczególnych gabinetów w dziedzinie cyfryzacji państwa. Są one silnie zaangażowane w stopniowe przekształcanie Estonii w nowoczesne, oparte na technologiach informatycznych państwo. Działania te charakteryzowała spójna koncepcja oraz współpraca naczelných organów państwa. Z pewnością są to czynniki, które znacząco przyczyniły się do budowania struktur e-państwa. Nie bez znaczenia jest aktywność rządu w sferze legislacyjnej. Rząd prowadził aktywną politykę, która miała na celu eliminację cyfrowego wykluczenia, chociażby poprzez podniesienie prawa do dostępu do Internetu do rangi konstytucyjnej czy też powszechne wprowadzenie elektronicz-

nych dowodów osobistych. Należy zwrócić uwagę na zaufanie, jakim obywatele estońscy obdarzyli poszczególne gabinety, a także szczególnie mocno podkreślić wysiłek na rzecz tworzenia odpowiedniego aparatu rządowego odpowiedzialnego za koordynację sektora publicznego i prywatnego. Obecnie Estonia stanowi przykład dla wielu państw, które chętnie czerpią z jej doświadczeń.

Konkludując, należy stwierdzić, że stworzenie struktur e-administracji w Estonii nie byłoby możliwe bez poparcia poszczególnych gabinetów dla koncepcji digitalizacji państwa, a także konkretnych działań podejmowanych przede wszystkim w sferze prawnej i organizacyjnej. Istotne było budowanie spójnej struktury organów rządowych odpowiedzialnych za koordynację reformy państwa w kierunku wykorzystania nowych technologii w administracji publicznej.

Bibliografia

- Antoszewski A. 2007, *Władza wykonawcza* [w:] *Systemy polityczne współczesnej Europy*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Warszawa.
- Ciechanowska J. 2018, *Władza ustawodawcza* [w:] *Ustrój państwowy Republiki Estonii*, red. S. Sagan, Rzeszów.
- Ciechanowska J., Szwed K. 2015, *Instytucja kontrasygnaty aktów prawnych Prezydenta w państwach bałtyckich* [w:] *Ewolucja władzy wykonawczej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej w okresie transformacji ustrojowej 1989–2014*, red. M. Paździor, B. Szmulik, Lublin.
- Ernits M. 2014, *The Principle of Equality in the Estonian Constitution. A Systematic Perspective*, "European Constitutional Law Review", No. 10.
- Estonia's presidency: How it went*, <https://www.politico.eu/article/estonias-presidency-how-it-went/> (12.02.2018).
- Filozofia nowoczesnego państwa. Rozmowa Kazimierza Popławskiego z Siimem Sikketem* z 21 kwietnia 2015 r., <http://przegladbaltycki.pl/1175,filozofia-nowoczesnego-panstwa-rozmowa-z-siimem-sikketem.html> (10.02.2018).
- Government of the Republic Act* z 13.12. 1995 r., RT I 1995, 94, poz. 1628. www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/510082015003/consolidate#.
- How did Estonia become a leader in technology? By ditching legacy technology and betting on education*, "The Economist", 31.06.2013, <https://www.economist.com/blogs/economist-explains/2013/07/economist-explains-21> (20.02.2018).
- Jagusiak B. 2013, *Systemy polityczne krajów nadbałtyckich*, Warszawa.
- Jarentowski M. 2015, *Powoływanie rządu w państwach Europy Środkowej i Wschodniej: analiza porównawcza*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 5 (27).
- Karbowska K. 2013, *Republika Estońska* [w:] *Systemy polityczne państw Unii Europejskiej*, t. 1, red. K.A. Wojtaszczyk, M. Pobożny, Warszawa.
- Konstytucja Estonii*, tłum. A. Puu, wstęp L. Garlicki, P. Łosowski, Warszawa.
- Kowalska M., Michalczuk M., Szełke W. 2005, *Systemy polityczne Estonii* [w:] *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Lublin.

- Kulikowska M., Epa E. 2015, *Perspektywy uregulowania powszechnego dostępu do Internetu i elektronicznego głosowania w Polsce*, „Studia z Zakresu Nauk Prawno-ustrojowych. Miscellanea”, nr 5.
- Małek D., Kudaj P. 2017, *Dobre praktyki estońskiej e-administracji. Rekomendacje dla Polski*, „Rocznik Administracji Publicznej”, nr 3.
- Osóbka P. 2017, *Riigikogu. Parlament Estonii*, Warszawa.
- Põld J., Aaviksoo B., Laffranque R. 2011, *The Government System of Estonia* [w:] *Government Systems of Central and Eastern European States*, red. N. Chronowski, T. Drinóczi, T. Takács, Warszawa.
- Rachwał M. 2013, *Elektroniczna demokracja a partycypacja polityczna obywateli* [w:] *Demokracja elektroniczna. Kontrowersje i dylematy*, red. M. Marczyńska-Rytko, Lublin.
- Rzucidło J. 2015, *Elektroniczny rząd. Aspekty konstytucyjnoprawne*, Warszawa.
- Särav S., Kerikmäe T. 2016, *E-Residency: A Cyberdream Embodied in a Digital Identity Card?* [w:] *The Future of Law and eTechnologies*, red. T. Kerikmäe A. Rull, Heidelberg – New York – Dordrecht – London.
- Schneider H. 1997, *The Principle of Separate and Balanced Powers in Estonian Constitutions*, „Juridica International”, No. II.
- Szeratics E. 2017, *Podsumowanie estońskiej rezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, „Przegląd Bałtycki”, 31.12.2017 r., <http://przegladbaltycki.pl/6717,podsumowanie-estonskiej-prezydencji-radzie-unii-europejskiej.html> (15.02.2018).
- Szwed K. 2018, *Rząd* [w:] *Ustrój państwowy Republiki Estonii*, red. S. Sagan, Rzeszów.
- Wapińska D. 2018, *Kompetencje Prezydenta* [w:] *Ustrój państwowy Republiki Estonii*, red. S. Sagan, Rzeszów.
- Zieliński J. 2000, *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa.
- Zieliński J. 2005, *Estonia* [w:] *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej. Ustrój, organy władzy, partie polityczne*, red. M. Barański, Katowice.
- Żebrowski W. 2004, *Współczesne systemy polityczne Litwy, Łotwy i Estonii. Podobieństwa i różnice*, Olsztyn.