

Staten en kiesstelsels

Estland

In Estland heeft de digitalisering van overheidsdiensten een hoge vlucht genomen. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk om via internet te stemmen. In dit dossier gaan we in op de structuur en het kiesstelsel van een relatief jonge staat aan de Oostzee.

1. Structuur

De drie Baltische staten Estland, Letland en Litouwen worden vaak in één adem genoemd. De afgelopen eeuw hebben zij in de internationale politiek dan ook een vergelijkbare ontwikkeling doorgemaakt. Evenals Letland en Litouwen verkreeg Estland na de Eerste Wereldoorlog zijn onafhankelijkheid, om deze in 1940 weer te verliezen met de inlijving bij de Sovjet-Unie. Na een periode van Duitse bezetting tijdens de Tweede Wereldoorlog bleven de drie Baltische landen tot 1991 deel uitmaken van de Sovjet-Unie. Met de ineensstorting van dat land herkregen ze hun onafhankelijkheid. Dertien jaar later traden ze toe tot de Europese Unie.

Qua oppervlakte is Estland iets groter dan Nederland, maar het land telt slechts 1.323.820 inwoners (januari 2019). Ter vergelijking: Nederland telt meer dan 17 miljoen inwoners. De bezetting door de Sovjet-Unie en Nazi-Duitsland heeft zijn demografische tol geëist. Veel Esten zijn gevlucht, gedeporteerd of vermoord. De bewuste russificatiepolitiek van Moskou leidde ertoe dat in de loop der tijd steeds meer Russen in het gebied gingen wonen. Ongeveer een kwart van de bevolking bestaat nu uit etnische Russen, terwijl de Esten 69 procent en de overige bevolkingsgroepen 6 procent van het totale aantal inwoners uitmaken. Overigens bezitten veel Russen niet de Estse nationaliteit, waardoor zij bij parlementsverkiezingen niet mogen stemmen.

De officiële taal is het Ests; zij behoort tot dezelfde taal groep als het Fins. Het Ests is niet verwant met de talen van de twee zuidelijke buurlanden. De Russen en de andere minderheden hebben in plaatsen waar zij ten minste de helft van de inwoners uitmaken het recht om in de eigen taal met de lokale overheid te communiceren.

Estland bestaat uit 15 provincies en 79 gemeenten, waarvan 15 steden en 64 landelijke gemeenten. Zij bezitten dezelfde wettelijke status. De gemeenten hebben de bevoegdheid om gemeentelijke districten in te richten; acht gemeenten hebben daartoe besloten. De provincies in Estland zijn bestuurseenheden die onder de regering vallen.

2. Organen

Estland heeft evenals Denemarken een eenkamerparlement, de *Riigikogu*, dat 101 leden telt. Verkiezingen vinden om de vier jaar plaats. Als staatshoofd heeft Estland een president, die voor een periode van vijf jaar wordt gekozen en in totaal twee ambtstermijnen kan dienen. De president heeft vooral een ceremoniële functie, maar in buitengewone omstandigheden kan hij in samenspraak met de regering het parlement ontbinden en nieuwe verkiezingen uitschrijven. Ook benoemt de president – op grond van de verkiezingsuitslag – de minister-president, die op zijn beurt een regering samenstelt. Hij stelt zich voor aan het parlement, dat zonder debat en in openbare stemming over zijn aanstelling stemt. Hij moet dan binnen een week een regering aan de president presenteren, die de regering vervolgens benoemt. Als een kandidaat geen parlementaire goedkeuring krijgt, dan kan de president een nieuwe kandidaat benoemen. Indien deze ook geen goedkeuring krijgt, dan kan het parlement een kandidaat uitkiezen, die een nieuwe regering aan de president moet voorstellen, omdat de president anders nieuwe verkiezingen moet uitschrijven. Als de minister-president aftreedt, moet de hele regering hem volgen. Ministers kunnen niet tegelijkertijd lid zijn van het parlement.

De provincies in Estland hebben geen eigen vertegenwoordigende organen. Zij vallen onder de nationale regering, die in elke provincie een gouverneur benoemt voor een periode van vijf jaar. Deze benoeming moet echter wel worden bekrachtigd door vertegenwoordigers van de gemeenten binnen de betreffende provincie.

De steden en de landelijke gemeenten beschikken over een gemeenteraad (*volikogu*), die door de inwoners om de vier jaar wordt gekozen. De zittende raad stelt – afhankelijk van het aantal inwoners – het aantal leden van de daaropvolgende raad vast, maar dat aantal moet wel oneven zijn en de raad moet ten minste zeven leden tellen. Een lid van de gemeenteraad mag tegelijkertijd ook lid van het parlement zijn.

De uitvoerende macht in de gemeente wordt gevormd door de burgemeester, die door de gemeenteraad wordt gekozen, en de overige leden, die door de burgemeester worden voorgedragen en door de raad moeten worden bevestigd. Leden van de raad kunnen niet tegelijkertijd bestuurder zijn. De gemeentelijke districten beschikken eveneens over een vertegenwoordigend orgaan, waarvan het aantal leden kan variëren van drie tot vijftien, maar het zijn er meestal zeven.

3. Verkiezingen

Verkiezingen in Estland vinden plaats volgens het stelsel van evenredige vertegenwoordiging. In Estland kan ook via het internet worden gestemd. Voor de parlamentsverkiezingen wordt het land opgedeeld in twaalf meervoudige kiesdistricten met elk zes tot dertien zetels in het parlement. Kiezers kunnen hun stem uitbrengen op personen die op de kandidatenlijsten van de deelnemende partijen staan. Het tellen van de stemmen vindt in drie ronden plaats. In de eerste ronde krijgen die kandidaten een zetel die de kiesdeler in het betreffende kiesdistrict hebben gehaald (het aantal geldige stemmen gedeeld door het aantal zetels in het district). Dit worden de persoonlijke mandaten genoemd. In de tweede ronde van de zogenoemde districtsmandaten mogen alleen partijen meedoen die nationaal meer dan 5 procent van de stemmen hebben gehaald. De stemmen die de kandidaten van een partij in een district hebben behaald worden bij elkaar opgeteld; elke partij krijgt zoveel zetels als het aantal keren dat de kiesdeler in het district is gehaald. Als een partij al persoonlijke mandaten heeft verworven, worden deze van het aantal districtsmandaten in mindering gebracht. De kandidaten met de meeste stemmen zijn gekozen, maar het aantal stemmen moet wel 10

procent van de kiesdeler zijn. In de derde ronde worden de resterende zetels nationaal naar evenredigheid verdeeld, maar alleen partijen die de kiesdrempel van 5 procent hebben gehaald mogen hieraan meedoen. Dit zijn de compensatiemandaten. Na de verkiezingen van 2015 telde de *Riigikogu* 13 persoonlijke, 66 districts- en 22 compensatiemandaten.

De opkomst bij nationale verkiezingen in Estland is niet erg hoog:

Jaar	Percentage
2015	64,2
2011	63,5
2007	61,9

De president wordt door het parlement of een kiescollege gekozen. De stemming in het parlement is geheim. De kandidaat die een twee derde meerderheid van de stemmen krijgt is gekozen. Krijgt hij deze meerderheid niet, dan vindt de volgende dag een nieuwe stemronde plaats, op basis van een nieuwe kandidaatstelling. Krijgt een van de kandidaten wederom geen twee derde meerderheid, dan vindt op dezelfde dag een derde ronde plaats tussen de twee kandidaten die in de vorige ronde de meeste stemmen hebben gekregen. Wordt er dan nog geen president gekozen, dan roept de voorzitter van het parlement binnen een maand een kiescollege bijeen om een president te kiezen. Dat bestaat uit leden van het parlement en vertegenwoordigers van gemeenteraden. Elke gemeenteraad kiest ten minste een lid voor het kiescollege. Uiteindelijk kiest het kiescollege de persoon die de meeste stemmen heeft gekregen.

4. Referendum

Het parlement beslist of er over een wetsvoorstel of over een kwestie van nationaal belang een referendum wordt gehouden. Een bij referendum aangenomen wet wordt gelijk door de president afgekondigd. Als een wetsvoorstel geen meerderheid krijgt, roept de president een buitengewone zitting van het parlement bijeen. In Estland is slechts een maal een nationaal referendum gehouden, en wel over het lidmaatschap van de Europese Unie.

5. Bronnen

- Grondwet van de Republiek Estland (in het Engels): <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/521052015001/consolide>
- Website van het ministerie van Financiën: <https://www.rahendusministeerium.ee/en/local-governments-and-administrative-territorial-reform>
- Website van het parlement: <https://www.riigikogu.ee/en/>
- Website over verkiezingen: <https://www.valimised.ee/en/right-vote>

Harm Ramkema

Voor het laatst herzien op 20 februari 2019.