

Staten en kiesstelsels

Polen

Sinds de val van het communisme in 1989 heeft Polen in staatkundig opzicht grootschalige hervormingen doorgevoerd. Ook het kiesstelsel heeft verschillende wijzigingen ondergaan. Er wordt gebruik gemaakt van zowel het meerderheidsstelsel als het stelsel van evenredige vertegenwoordiging. In dit dossier komen staatsstructuur en kiesstelsel van Polen aan de orde.

Structuur

In 1791 kreeg Polen de eerste geschreven grondwet van Europa. Door de Poolse delingen van 1793 en 1795, toen het land tussen Pruisen, Rusland en Oostenrijk werd verdeeld, is deze echter nooit van kracht geworden. Het einde van de Eerste Wereldoorlog in 1918 luidde het herstel van de onafhankelijkheid van Polen in, maar daaraan kwam in 1939 al weer een einde door de bezetting door Duitsland en de Sovjet-Unie. Na de Duitse inval van de Sovjet-Unie in 1941 kwam het land onder Duitse heerschappij te staan, terwijl de Sovjet-Unie hier vanaf 1945 de scepter zwaaide. De huidige grondwet van Polen dateert van 1997, die na moeizame en langdurige onderhandelingen tot stand is gekomen. In de preambule wordt expliciet verwezen naar het jaar 1989, toen het communisme in Oost-Europa ten val kwam en ook Polen opnieuw zijn soevereiniteit verkreeg. Na een overgangperiode van bijna vijftien jaar werd Polen in 2004 lid van de Europese Unie (EU). Vanwege zijn omvang en ligging is Polen een belangrijke partner in de Europese samenwerking geworden.

Polen heeft, zoals de meeste landen in de EU, een parlementair stelsel, maar de president heeft net iets meer bevoegdheden dan in dergelijke stelsels gebruikelijk is. Zo speelt hij bijvoorbeeld een rol in de buitenlandse politiek van het land en kan hij een zekere invloed uitoefenen op wetgeving.

Polen is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Afgezien van de centrale regering in Warschau kent het land drie verschillende bestuursniveaus. Van hoog naar laag zijn dat:

- De provincies (*województwa*), in het Nederlands vaak woiwodschappen genoemd. Er zijn er zestien. De taken van de provincies liggen vooral op het gebied van economische ontwikkeling en innovatie, de ruimtelijke ordening, het behoud van historisch erfgoed en de ontwikkeling van de regionale identiteit. Ook de zorg voor de Poolse identiteit en cultuur behoort tot het provinciale takenpakket.
- De districten (*powiaty*), die zich vooral bezighouden met het openbaar onderwijs, de gezondheidszorg, sociale zaken, het openbaar vervoer en de aanleg en onderhoud van wegen. Er bestaan 314 landelijke en 64 stedelijke districten. Hun status is nogal verschillend. De laatstgenoemde categorie bestaat uit de grote steden van Polen en zij

zijn tegelijkertijd district en gemeente. Anders dan de landelijke districten worden de stedelijke districten dus niet verder opgedeeld (afgezien van de hoofdstad Warschau).

- De gemeenten (*gminy*), waarvan Polen er 2479 telt. Hun taken hebben direct betrekking op de inwoners van de betreffende gemeente.

Tussen deze drie bestuursniveaus bestaan geen overlappende competenties en er is al evenmin sprake van een hiërarchie – hogere bestuurslagen hebben dus geen controlerende taken ten opzichte van lagere bestuurslagen. Wel kan de centrale overheid besluiten van provincies, districten en gemeenten nietig verklaren.

Als gevolg van de holocaust, (gedwongen) volksverhuizingen en grenswijzigingen is Polen na de Tweede Wereldoorlog in etnisch opzicht een vrijwel homogene staat geworden. Van de totale bevolking van zo'n 38,5 miljoen is momenteel slechts 2,3 procent in etnisch opzicht niet-Pools. De provincie Mazovië met de hoofdstad Warschau is met ruim vijf miljoen inwoners de omvangrijkste.

Organen

Polen heeft een tweekamerstelsel. De belangrijkste wetgevende macht is de *Sejm*, die 460 zetels telt en voor een periode van vier jaar wordt gekozen. Daarnaast heeft Polen een 100 leden tellende Senaat. De zittingstermijn van de Senaat is gekoppeld aan die van de Sejm. De Sejm heeft meer taken en verantwoordelijkheden dan de Senaat. De Senaat heeft bijvoorbeeld wel het recht om amendementen in te dienen op reeds door de Sejm aangenomen wetsvoorstellen, maar de Sejm kan deze veranderingen met een absolute meerderheid van de stemmen afwijzen. De Senaat (niet de afzonderlijke senatoren) mag ook zelf wetsvoorstellen indienen, maar zij heeft geen invloed op de samenstelling van de regering en ook geen taak bij het controleren van de regering. De ontbinding van de Sejm leidt automatisch ook tot vervroegde verkiezingen voor de Senaat.



De Sejm (foto: Amber Zabicki).

De uitvoerende macht in Polen heeft twee takken: de president en de regering, waarvan de laatste meer bevoegdheden heeft. De president wordt rechtstreeks door de bevolking gekozen voor een termijn van vijf jaar. Hij kan eenmaal worden herkozen. De president is bevoegd om

wetsvoorstellen bij het parlement in te dienen. Zijn belangrijkste competentie is het opschortend vetorecht. Dat betekent dat de president een door het parlement aangenomen wet kan terugsturen, maar de Sejm kan dit veto ongedaan maken met een drie vijfde meerderheid van de stemmen. Een dergelijk veto is evenwel niet mogelijk tegen de begroting. De Poolse president speelt een bijzondere rol als het gaat om de benoeming van de premier. Er bestaan vier fasen:

1. De president benoemt de premier, maar hij kan in zijn keuze niet voorbijgaan aan de uitslag van de verkiezingen en de zetelverdeling in het parlement. De premier stelt vervolgens een kabinet samen. De president heeft dus geen invloed op de keuze van de ministers. De president beëdigt het kabinet binnen veertien dagen na de eerste zitting van de Sejm of na de aanvaarding van het ontslag van de vorige regering.
2. Indien het kabinet niet binnen veertien dagen na zijn aanstelling de noodzakelijke absolute meerderheid (bij aanwezigheid van meer dan de helft van de leden) van de Sejm krijgt, dan moet de Sejm binnen 21 dagen zelf een kandidaat naar voren schuiven.
3. Indien deze kandidaat ook niet de steun van de Sejm krijgt, dan ligt het initiatief weer bij de president en stelt hij een kandidaat voor. Nu is slechts een gewone meerderheid van de Sejm noodzakelijk.
4. Krijgt ook deze kandidaat niet het vertrouwen van de Sejm, dan moet de president het parlement ontbinden en nieuwe verkiezingen uitschrijven.

Als de premier eenmaal door de Sejm is aanvaard, dan kan hij alleen worden weggestuurd op basis van een constructieve motie van wantrouwen. Dat betekent dat de Sejm tegelijkertijd met een nieuwe kandidaat moet komen. Voor de afzonderlijke ministers geldt die eis overigens niet. In Polen mogen de ministers tegelijkertijd lid zijn van het parlement, maar dat is geen regel, zoals in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.

De provincies (*województwa*) hebben, zoals vrijwel overal het geval is, een dubbele functie: er is sprake van zelfbestuur, maar tegelijkertijd vormen ze uitvoeringsorganen van de centrale overheid. Voor haar zelfbesturende taken beschikt elke provincie over een eigen gekozen volksvertegenwoordiging (*Sejmik*). Het aantal zetels van de Sejmik varieert: tussen de 30 (in zes provincies) en 51 (in de provincie waarin Warschau ligt). Een afgevaardigde van de Sejmik kan tegelijkertijd lid zijn van de Sejm of van de Senaat, maar niet van een districts- of gemeenteraad. Het provinciale bestuur staat onder leiding van een door de Sejmik gekozen *marszałek*.

Voor de uitvoering van taken van de centrale overheid benoemt de regering een provinciale gouverneur (*wojewoda*). De gouverneur kan besluiten van de Sejmik en van de raden op de lagere niveaus (districten, gemeenten) ongedaan maken.

Ook de landelijke districten hebben een gekozen districtsraad met een uitvoerend bestuur, aan het hoofd waarvan een door de districtsraad gekozen *starosta* staat. Deze districtsraden tellen maximaal 60 zetels. In de 65 stedelijke districten worden de taken uitgevoerd door de gemeenteraad met zijn uitvoerende orgaan.

Een gemeente heeft een gekozen raad en een direct gekozen burgemeester (die niet altijd zo heet). Het aantal leden van de gemeenteraad is afhankelijk van het aantal inwoners en ligt tussen de 15 en 45. De gemeenteraad van de hoofdstad Warschau heeft 60 zetels. Warschau is

– als enige stad van Polen – onderverdeeld in achttien stadsdelen(*dzielnicy*), die ook direct gekozen raden hebben. De burgemeesters van de stadsdelen worden evenwel door de raad gekozen, niet rechtstreeks.

Verkiezingen

Voor de verkiezing van de 100 leden tellende Senaat wordt Polen opgedeeld in 100 enkelvoudige kiesdistricten. Hiervoor bestaat dus het meerderheidsstelsel. In elk district krijgt degene met de meeste stemmen een zetel. Een absolute meerderheid van de stemmen is dus niet vereist.

Bij de verkiezingen voor de Sejm is er sprake van evenredige vertegenwoordiging. Er zijn dan 41 kiesdistricten, die elk tussen de 7 en 19 afgevaardigden naar de Sejm sturen. Polen kent geen landelijke kieslijsten – elk district heeft dus een andere lijst. Het zijn ook open lijsten: bij de verkiezingen brengen de kiezers een voorkeurstem uit op een kandidaat van de partij van hun keuze.

In Polen bestaat een kiesdrempel: partijen moeten landelijk 5 procent van de stemmen hebben behaald om aan de verdeling van de zetels in de kiesdistricten mee te kunnen doen. Voor coalities van partijen geldt een kiesdrempel van 8 procent. Voor partijen van nationale minderheden gelden deze drempels niet.

De Poolse presidentsverkiezingen vinden – indien nodig – plaats in twee rondes. Als een kandidaat in de eerste ronde niet de absolute meerderheid krijgt (meer dan de helft van de stemmen), volgt een tweede ronde tussen de twee kandidaten die de meeste stemmen hebben gekregen. De winnaar van deze tweede ronde wordt president.

De raden van provincies, districten en gemeenten worden allemaal op dezelfde dag voor vier jaar gekozen. Dat geldt ook voor de burgemeesters in de 2479 gemeenten: zij hebben een absolute meerderheid (meer dan 50 procent) van de geldige stemmen nodig. Ontbreekt een dergelijke meerderheid, dan vindt veertien dagen later een tweede ronde plaats tussen de twee kandidaten met de meeste stemmen. Voor de verkiezingen van de 314 landelijke gemeenteraden geldt een meerderheidsstelsel met enkelvoudige districten: de gemeenten worden onderverdeeld in kiesdistricten en in elk district wint degene die de meeste stemmen heeft gekregen. Voor de verkiezingen van de Sejmiki, de districtsraden en de raden van de 64 stedelijke districten wordt gebruik gemaakt van evenredige vertegenwoordiging met partijlijsten, waarbij de kiezer een voorkeur uitspreekt voor een bepaalde kandidaat. Er geldt in deze gevallen een kiesdrempel van 5 procent.

Referendum

Artikel 4 van de Poolse grondwet luidt: ‘Het volk oefent zijn macht via zijn vertegenwoordigers of rechtstreeks uit.’ Uit deze formulering kunnen we opmaken dat Polen op de eerste plaats een representatieve democratie is, maar dat besluitvorming ook kan plaatsvinden door middel van directe democratie: het referendum en/of het burgerinitiatief. Over ‘vraagstukken die van bijzondere betekenis zijn voor de staat’ kan een referendum worden gehouden. De uitslag van een referendum is alleen geldig als meer dan de helft van de kiesgerechtigden hieraan heeft deelgenomen. Een besluit tot het houden van een referendum kan worden genomen door de Sejm of door de president met toestemming van de Senaat. Zowel Sejm als Senaat moet hiertoe met een absolute meerderheid van de stemmen besluiten. Ook in geval van een grondwetsherziening (alleen van een beperkt aantal hoofdstukken) kan een referendum worden gehouden, en wel nadat Sejm en Senaat hiermee akkoord zijn gegaan. Voor een dergelijk grondwetsreferendum is een opkomst van 50 procent van de kiesgerechtigden niet

nodig. Het kan worden aangevraagd door de president, de Senaat of een vijfde van de leden van de Sejm. De Sejm kan de ratificatie van een internationaal verdrag (waarbij competenties worden overgedragen aan een internationale organisatie) ook via een referendum laten plaatsvinden.

Referenda kunnen ook worden gehouden op de lagere bestuursniveaus van provincies, districten en gemeenten. Ze kunnen natuurlijk alleen gaan over zaken die binnen de competentie van het betreffende niveau vallen, maar ook over de ontbinding van de volksvertegenwoordiging van dat niveau of het afzetten van de gekozen burgemeester in de gemeenten van de landelijke districten. Een dergelijk referendum is alleen geldig indien de opkomst ten minste 30 procent bedraagt.

Naast referenda zijn ook burgerinitiatieven mogelijk. Op landelijk niveau kan een wetsvoorstel worden ingediend door 100.000 kiesgerechtigden. Een dergelijk burgerinitiatief is niet mogelijk over grondwetsherzieningen, de begroting en de relaties met de kerken.

Bronnen

- Klaus Ziemer/Claudia-Yvette Matthes, 'Das politische System Polens', in: Wolfgang Ismayr ((Hrsg.), *Die politischen Systeme Osteuropas*, pp. 189-246, Wiesbaden 2006, ISBN978-3-8100-4053-4.
- Klaus Ziemer, *Das politische System Polens. Eine Einführung*, Wiesbaden 2013, 344 pagina's, ISBN 978-3-531-13595-3.
- The Constitution of the Republic of Poland:
www.senat.gov.pl/en/about-the-senate/konstytucja/
- Website Sejm: <http://www.sejm.gov.pl/>

Harm Ramkema

Met dank aan Amber Zabicki voor haar commentaar op de tekst.