

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 van de staat 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 door de communistische 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 ineenstorting van dat land herkregen ze hun onafhankelijkheid. Dertien jaar later, in 2004, traden ze toe tot de Europese Unie.

Qua oppervlakte is Estland iets groter dan Nederland, maar het land telt slechts 1.365.884 inwoners (januari 2023). Ter vergelijking: Nederland heeft bijna 18 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. Ruim 22 procent van de bevolking bestaat nu uit etnische Russen. De Esten maken 68 procent en de overige bevolkingsgroepen 10 procent van het totale aantal inwoners uit. 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 taalgroep als het Fins. Het Ests is niet verwant met de talen van de twee zuidelijke buurlanden Letland en Litouwen. 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 districten in te richten om het bestuur dichterbij de burger te brengen. Naast de hoofdstad Tallinn hebben acht gemeenten daartoe besloten. De provincies in Estland zijn bestuursseenheden 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 zich aan het parlement

voorstelt. Het parlement stemt vervolgens zonder debat en in het openbaar over zijn aanstelling. De nieuwe minister-president moet dan binnen een week een regering presenteren aan de president, 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. Lukt dit niet binnen twee weken, dan moet de president nieuwe verkiezingen uitschrijven. Als de minister-president aftreedt, moet de hele regering hem volgen. Ministers kunnen niet tegelijkertijd lid zijn van het parlement. De regering in Estland telt doorgaans tussen de 13 en 15 ministers.

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 volgens een stelsel van evenredige vertegenwoordiging. 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. Iets meer dan de helft van het aantal gemeenten heeft tussen de 21 en 30 raadsleden. De hoofdstad Tallinn heeft de grootste raad met 79 leden. Een lid van de gemeenteraad mag tegelijkertijd ook lid van het parlement zijn. Bij verkiezingen voor de raad mogen inwoners van zestien jaar en ouder naar de stembus.

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 districten binnen een gemeente 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 compensatie- of vereveningsmandaten.

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

Jaar	Percentage
2023	65,53
2019	63,67
2015	64,23

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 twee maal een nationaal referendum gehouden, en wel over de nieuwe grondwet in 1992 en over het lidmaatschap van de Europese Unie in 2003.

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.fin.ee/en>
- Website van het parlement: <https://www.riigikogu.ee/en>
- Website over verkiezingen: <https://www.valimised.ee/en>

Auteur: Harm Ramkema

Voor het laatst herzien: 17 november 2023