

## Presidendivalimise süsteemid Euroopas<sup>1</sup>

Allan Sikk (RiTo 12), Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna nõunik

**Enne kui Eestis hakata muutma presidendi valimise korda, mida ei peeta kõige õnnestunumaks, tasub uurida, milliste meetodite vahel on võimalik valida.**

Tänavu sügisel valiti kehtiva korra alusel Eestile presidenti kolmandat korda. Nagu varemgi, ei õnnestunud riigipead valida Riigikogus, kokku tuli kutsuda valimiskogu. Kuigi 1996. ja 2001. aastast erinevalt oli viimases üles seatud ainult kaks kandidaati ning viie vooru asemel piirduti nelja valimisvooruga, langes valimiste pikaleveninud käik kriitikatule alla. Nii erakonnad kui ka laiem üldsus on jõudnud üpris üksmeelsele arusaamale, et riigipea valimise kord on kohmakas, võib viia surnud ringini (kui ka valimiskogus valimine nurjuks) ning seda tuleks lihtsamaks muuta. Arvamusi parima meetodi kohta on erinevaid:

- presidendi otsevalimine rahva poolt, milleks võib kasutada eri meetodeid. Peamised võimalused on täisenamust nõudev ning vajadusel kahevooruline süsteem või kandidaatide järjestamisele toetuv ühevooruline süsteem, kus täisenamuse saamiseks võetakse arvesse valijate teisi ja järgnevaid eelistusi;
- valimise lihtsustamine Riigikogus näiteks tavalise koosseisu enamusega või parlamendi laialisaatmine, kui presidendi valimine nurjub;
- ainult valimiskogu kasutamine, valimiskogu on moodustatud praegusel või muudetud kujul;
- presidendi institutsiooni kaotamine ja volituste laialijagamine teiste põhiseaduslike institutsioonide vahel.

### Reeglistikke on palju

Riigipea valimise korra muutmise eeldus on demokraatlikult toimiva ja ühiskonnas võimalikult suurt üksmeelt pälviva asendusmeetodi leidmine. See omakorda nõuab piisavat arusaama olemasolevatest valikuvõimalustest. Artikli eesmärk on seda arusaama edendada. Kõiki mõeldavaid reeglistikke, mida presidendi valimiseks kasutada saaks, oleks välja tuua keeruline. Seetõttu piirdun peamiselt Euroopa demokraatlikes maades (riigid, kus 2005. aasta seisuga oli *Freedom House*'i demokraatiaindeks madalam kui 4,2 (Freedom House 2006)) kasutatavate süsteemide tutvustamise ja rühmitamisega. Käsitlen üldjuhul Euroopat, sest siin on valdavalt (v.a Küpros) tegu parlamentaarsete demokraatiatega ning need riigid asuvad meile ka geograafiliselt ja mõtteliselt lähedal. Üksikjuhtudel tuleb juttu teistes maailmajagudes kasutatavatest reeglistikest.

Ei saa jätta lisamata, et teema on erialakirjanduses võrdlevas võtmes läbi uurimata, laiem uurimus on avaldatud ainult otsevalimise meetodite kohta (Blais *et al* 1997). Käesolev lühiuuring toetub eeskätt andmebaasidele *International Constitutional Law* ja *Keasing's Record of World Events*.

Paljudes Euroopa maades ei ole riigipea valitav, sest selleks on konstitutsiooniline monarh (Belgia, Hispaania, Holland, Liechtenstein, Luksemburg, Monaco, Norra, Rootsi,

Suurbritannia, Taani, Andorra kaasvürstid). Sootuks eripärane on linnriik Vatikan, sealne monarh on valitav – teda ei vali aga riigi kodakondsed, vaid kardinalide konklaav. Kahes Euroopa riigis on mitmeliikmelised presidentuurid: Bosnia ja Hertsegoviina kolmeliikmeline, kolme rahvusrühma poolt otse valitud *Predsjedništvo* ning San Marino parlamendi valitud kaks kaptenregenti ainult kuuekuulise ametiajaga.

## Liht- ja täisenamus

Vaatluse all olevast 29 riigist 18-s valitakse president otse, kasutades selleks kas lihtenamuse, täisenamuse või alternatiivse hääle meetodit (ülevaade riikides kasutatavaist reegleist on lisas 1).

Lihtenamuse reegli kohaselt osutub võitnuks kandidaat, kes saab teistest rohkem hääli; see on tarvilusel ainult Islandis ja kolmeliikmelise Bosnia presidentuuri valimisel. Väljaspool Euroopat kehtib lihtenamuse reegel mitmes riigis, näiteks Lõuna-Koreas, Mehhikos, Palestiinas, Filipiinidel, Taiwanis ja Venetsueelas (Reynolds *et al*/2005). Nendes riikides võib juhtuda, et presidendiks valitu ei saa hääletanute enamiku toetust. Islandis puudub tagasivalimise piirarv ning ainult ühe kandidaadi ülesseadmisel valimisi ei toimu, seetõttu on 1952. aastast alates kaheksal korral ametisolev president jätkanud valimisteta. Ülejäänud kordadest pooltel on võitnud kandidaat, kes sai vähem kui poolte valijate toetuse. 1980. aastal valiti Vigdís Finnbogadóttir maailma esimeseks naispresidendiks 33,8% häältega, ainult 1,5%-lise eduga teiseks jäänud kandidaadi ees. Ka Bosnia presidentuuri 2002. aasta valimistel said nii serblaste kui ka bosniakkide liidrid vähem kui poolte vastavate rahvusrühmade valijate toetuse.

Valdavalt kasutatakse otsevalimisel täisenamuse reeglit, kus võitmiseks peab kandidaat koguma vähemalt poolte valimistel osalejate hääled. Kui esimene voor võitjat ei selgita, korraldatakse kahe tugevama kandidaadi vahel teine voor, sealjuures Austrias võivad ülesseadjad oma kandidaati kahe vooru vahel vahetada. Teine hääletusvoor toimub enamasti kaks nädalat hiljem, Bulgaarias ja Küprosel on vahe esimese ja teise vooru vahel üks ning Portugalis ja Sloveenias kolm nädalat. Mõnes Ladina-Ameerika riigis on kasutusel lihtenamuse ja kahe vooru vahepealsed reeglid (Reynolds *et al*/2005, 133). Costa Ricas piisab esimese vooru võitmiseks vähemalt 40% ning Argentinas 45% valijate toetusest eeldusel, et võitja saab rohkem hääli kui teised kandidaadid. Kui edu teiseks jäänu ees on vähemalt 10%, piisab Argentinas eduks 40% toetusest. Viimane reegel kehtib ka Ecuadoris.

Lihtenamuse ja täisenamuse reegli aritmeetilise keskmise (*double complement*) kasutamise on välja pakkunud Matthew Soberg Shugart ja Rein Taagepera (1994). Selle kohaselt piisab võitmiseks, kui teiseks tulnud kandidaadil jääb täisenamusest puudu kaks korda rohkem kui esimeseks tulnul. Näiteks kui esimeseks tulnud kandidaat saab 45% häältest, on ta võitnud, kui järgmise toetus on alla 40%, 40% korral, kui teisel alla 30 jne. Teisisõnu – kui täisenamust ei saavutata, aga ühe kandidaadi edu teiste ees on ikkagi mäekõrgune, piisab ühest voorust.

Mõnel pool rakendatakse otsevalimistel kvoorumi nõuet. Nii peavad Bulgaarias ja Makedoonias valimistel osalema vähemalt pooled hääleõiguslikest kodanikest. Leedus on

kvoorumi nõue keerukam. Kui valimistest võtab osa vähemalt 50% hääleõiguslikest kodanikest, on esimeses voorus võitmiseks vaja hääletanute täisenamust. Kui osalejaid on vähem, võib valimised enim hääli saanud kandidaat, kuid ainult eeldusel, et kogutud on vähemalt kolmandiku hääleõiguslike kodanike toetus. Kui esimene voor võitjat ei selgita, piisab kaks nädalat hiljem emmal-kummal kahest tugevaimast kandidaadist lihtenamusest. Mõnel pool lihtsustatakse presidendi leidmist juhul, kui üles seatakse ainult üks kandidaat, kes võib valimiseta (Soome) või see toimub rahvahääletuse vormis (Austria).

Kandidaatide ülesseadmise reeglid on riigiti erinevad. Mõne riigi reeglistik polnud autorile kättesaadav, kuid enamasti on nõudeks koguda teatav arv toetusallkirju. Sloveenias on selleks arvuks 5000 (ning ainult 3000 juhul, kui kandidaadi taha tuleb ka erakond kolme parlamendiliikme kujul), Austrias 6000, Serbias 10 000, Slovakkias 15 000, Soomes 20 000 ja Poolas 100 000. Islandis ja Portugalis on toetusallkirjade alampiirile (vastavalt 1500 ja 7500) lisaks sätestatud ka ülempiirid (3000 ja 15 000), mille taga võib näha püüet mitte lubada allkirjade kogumise kampaanial kasvada üle mõistliku piiri.

Mitmel pool on kandidaatide ülesseadmise õigus täiendavalt parlamendi liikmeil (Slovakkias viieteistkümnel, Sloveenias kümnel) või parlamendierakonnal (Soomes). Prantsusmaal ja Iirimaa saavad kandidaate üles seada ainult valitud rahvaesindajad. Prantsusmaal on see õigus 500-l erinevatesse kogudesse valitud isikul, kui neil on täidetud lisanõue laia piirkondliku toetuse kohta. Iirimaa võib presidenti välja pakkuda 20 parlamendisaadikut, neli maakonnanõukogu või ametisolev president iseennast. Viimast on alates presidendi asutise loomisest 1937. aastal juhtunud kolm korda, viimati 2004. aastal. Kõigil nimetatud kordadel ei käidud välja vastaskandidaate ning Iiri Vabariigi seaduste järgi jätkas ametis olev riigipea valimisteta.

## **Järjestusmeetod**

Kui Iirimaa valimised siiski toimuvad, kasutatakse kolmandat presidendi otsevalimise meetodit – alternatiivset häält. Sisuliselt on tegu meilgi 1990. aasta ülemnõukogu valimistel kasutusel olnud üksiku ülekantava hääle lihtsama erijuhuga ühe isiku valimise korral. Sarnane järjestusmeetod on kasutusel ka Sri Lanka presidendivalimistel, parlamendivalimistel tarvitatakse alternatiivset häält Austraalia senati valimistel, Fidžis ja Paapua Uus-Guineas. Sama meetodi alusel valitakse veel näiteks paljusid Austraalia osariikide esinduskogusid ning Londoni ja San Francisco linnapead.

Järjestusmeetodi korral reastab valija kandidaadid hääletussedelil. Kui esimeste eelistuste alusel ükski kandidaat enamuse toetust ei pälvi, eemaldatakse viimaseks jäänud konkurentsist ning võetakse arvesse tema toetajate teised eelistused. Protsessi jätkatakse seni, kuni üks kandidaatidest saavutab hääletamisest osavõtnute enamuse. Kuigi üleriigilistel valimistel suhteliselt vähe kasutusel, on järjestusmeetodid tuntud juba ammu ajast (üks selle varasemaid tuliseid eeskostjaid oli John Stuart Mill) ning valimissüsteemide asjatundjate seas soositud (Taagepera ja Shugart 1989, 28; Bowler, Farrell ja Pettitt 2005; Farrell 2001, 65–66, 207).

Alternatiivse hääle – ka mõne teise järjestusmeetodi – oluline eelis lihtenamuse ja kahevoorulise täisenamuse meetodi ees on see, et ta välistab nn *Condorcet*-kaotaja valituks osutumise ning parandab *Condorcet*-võitja eduvõimalusi. *Condorcet*-võitjaks nimetatakse politoloogias kandidaati, kes üks ühe vastu võidaks kõiki vastaskandidaate. *Condorcet*-kaotaja on seega kandidaat, kes vastastikuses konkurentsisis jääks alla igale teisele kandidaadile.<sup>2</sup> Lihtenamuse puhul võib juhtuda, et kõige rohkem hääli saanud kandidaat jääb üks ühe vastu konkurentsisis alla kõigile teistele või vähemalt mitmele tugevamale kandidaadile. Selle võimaluse piltlikustamiseks mõelgem Prantsusmaa 2002. aasta presidendivalimistele, kus paremäärmuslik Jean-Marie Le Pen jäi esimeses voorus Jacques Chiracile alla ainult kolme protsendipunktiga. Kui Le Pen oleks pälvinud miljon häält (mis Prantsusmaa mõistes polegi nii palju) enam ning kasutusel oluks lihtenamuse süsteem, võitnuks ta valimised.

Usutavasti oleks Prantsusmaa saanud presidendiks *Condorcet*-kaotaja vähemalt kolme tugevama tsentristliku kandidaadi suhtes (pingereas madalamal oli küll nõrku äärmuslasi, keda Le Pen võinuks võita). Kahevoorulise täisenamuse reegluga valimise korral võib aga esimeses voorus napilt kolmandaks jäänud ja teise vooru mittepääsev kandidaat sageli olla *Condorcet*-võitja, sest pälviks valijate enamuse toetuse, seistes vastakuti nii esimeseks kui ka teiseks tulnu vastu. Nii võib juhtuda eeskätt olukorras, kus teise vooru jõuavad tsentristi ees kaks äärmuslikumat kandidaati.

## Kaudne valimine

Üheteistkümnes Euroopa demokraatlikus riigis valitakse presidenti kaude. Seitsmes riigis tehakse seda parlamendis, Tšehhis kodade ühisistungil. Saksamaa ja Itaalia president valitakse valimiskogus, mis on küll üsna erinevalt moodustatud. Saksamaal koosneb valimiskogu (*Bundesversammlung*) parlamendi alamkojast (*Bundestag*) ning sinna liidumaade parlamentide valitud esindajaist. Kuna viimaseid on parlamendisaadikutega võrdselt, on valimiskogu päris suur – 2004. aastal oli selles 1228 liiget. Valimiskogu suurus muutub parlamendikoosseisu lisamandaatide (*Überhangmandate*) arvu järgi (neid võetakse tarvitusele siis, kui valimisreeglid ei taga alamkojas erakondade vahel piisavat proportsionaalsust). Erinevalt Eestist on liidumaade esindus rangelt võrdeline nende elanikkonna suurusega ning liidumaade parlamentides kasutatakse alati proportsionaalseid valimiskogu liikmete valimise reegleid. Itaalia valimiskogu koosneb peamiselt parlamendi kahe koja liikmeist, neid on kokku 945, kellele lisandub 58 regionaalsete parlamentide valitud liiget.

Valimiskogud ongi iseloomulikud kas föderaalsetele või kahekojalise parlamendiga riikidele. Maailmas on need kasutusel veel Indias (kaks koda ja osariikide assambleede esindajad), Pakistanis (kaks koda ja provintside esinduskogude liikmed), Trinidadis ja Tobagos ning Burundis (mõlemas kahe koja liikmed). Euroopa riikidest valitakse presidenti parlamendi kahe koja ühisistungil Tšehhi Vabariigis. Reeglistik on seal kaunis keeruline: kahes esimeses voorus peab edukas kandidaat saama mõlema koja koosseisu enamuse toetuse, teises voorus osalevad kandidaadid, kes kogusid vastavalt enim hääli esindajatekojas ja senatis

ning kolmandas voorus piisab valituks osutumiseks valimiskogu kui terviku häälteenamusest.

Sarnane reegel nagu Eestis, et edukaks osutuvalt presidendikandidaadilt eeldatakse tavaliselt esimeses voorus rohkem kui kahe kolmandiku toetust, kehtib ka Kreekas ja Ungaris ning Itaalia valimiskogus. Pisut väiksem – kolm viiendikku ehk 60% – on vajalik toetuse määr Albaanias. Koosseisu enamuse reegel kehtib juba esimeses hääletusvooruses Lätis, Tšehhis ja Saksamaa valimiskogus. Kõigis kvalifitseeritud enamuse (see tähendab üle täisenumuse) reeglina riikides vähendatakse vajalikku toetuse määra hilisemates voorudes. Kolmandas voorus langetatakse latti Kreekas (3/5 peale) ja Ungaris, kus selleks jäävad konkurentsi vaid kaks teise vooru edukaimat ning valituks osutub neist enam hääli saanu. Samasugune on kord ka Saksamaa valimiskogus. Neljandas voorus vähendatakse vajalikku häälteenamust Albaanias (täisenumus, konkurentsis kaks tippkandidaati) ja Itaalia valimiskogus (hääletanute enamus).

Ka Eestis muutub enamuse nõue neljandas voorus, ent meil läheb sellega kõrvuti otsustusõigus parlamendilt valimiskogule. Seega on Eesti ainuke riik Euroopas, ning arvatavasti kogu maailmas, kus presidendivalimise pädevus võib minna ühe esinduskogu käest teise kätte. Mõningane sarnasus on siin ehk Albaania ja Kreekaga, kus parlamendi koosseis, kellele vastavalt viie või kolme vooruga presidenti valida ei õnnestu, läheb laiali ja toimuvad erakorralised valimised. Mõlemas on uuel koosseisul presidendi valimine lihtsam – Albaanias koosseisu enamusega, Kreekas algul 3/5 enamusega ning seejärel koosseisu enamusega. Tähelepanuväärne on see, et ainult Kreekas ja Eestis võib parlamendivähemus (vastavalt 2/5 ja 1/3) presidendi valimist takistada. Erinevalt Eestist saab Kreeka parlament presidendi mittevalimise eest karistada laialisaatmisega (mida on 1975. aastast juhtunud kõigest ühel korral, 1990. aastal) ning sellele järgneb protseduur, mis kindlasti tagab riigipea äravalimise.

### Kasutatud kirjandus

**Blais, A., Massicotte, L., Dobrzynska, A. (1997).** Direct Presidential Elections: a World Summary. – Electoral Studies Vol 16, No 4, pp 441–455.

**Bowler, S., Farrell, D. M., Pettitt, R. T. (2005).** Expert Opinion on Electoral Systems: So Which Electoral System is 'Best'? – Journal of Elections, Public Opinion and Parties, Vol 15, No 1, pp 3–19.

**Farrell, D. M. (2001).** Electoral Systems: A Comparative Introduction. Houndmills: Palgrave.

Freedom House (2006). Nations in Transit 2006. – <http://www.freedomhouse.hu/index.php?nit=2006> (14.10.2006).

International Constitutional Law. – <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/index.html>(14.10.2006).

Keesing's Record of World Events. – <http://keesings.com> (14.10.2006).

**Reynolds, A., Reilly, B., Ellis, A. (2005).** Electoral System Design: The New International IDEA Handbook. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.  
 – <http://www.idea.int/publications/esd/> (13.10.2006).

**Shugart, M. S., Taagepera, R. (1994).** Plurality Versus Majority Election of Presidents: A Proposal for a 'Double Complement' Rule. – Comparative Political Studies, Vol 27, pp 323–348.

**Taagepera, R., Shugart, M. S. (1989).** Häälestest mandaatideni: valimissüsteemide mõjud ja mõjutajad. 1. osa. Tallinn: Eesti Majandusjuhtide Instituut.

### Lisa 1. Ülevaade presidendivalimiste süsteemist Euroopa demokraatlikes riikides

| Valiv organ                           | Riik   |
|---------------------------------------|--|
| (Konstitutsiooniline) monarhia        | Andorra (kaasvürstid)<br>Belgia<br>Hispaania<br>Holland<br>Liechtenstein<br>Luksemburg<br>Monaco<br>Norra<br>Rootsi<br>Suurbritannia<br>Taani<br>Vatikan (mittekodanike valitav absoluutne monarhia) |
| Otsevalimine: lihtenamus              | Bosnia (kolmeliikmeline presidentuur)<br>Island  |
| Otsevalimine: täisenamus (kaks vooru) | Austria<br>Bulgaaria<br>Horvaatia<br>Küpros (presidentaalne demokraatia)<br>Leedu<br>Makedoonia<br>Montenegro<br>Poola<br>Portugal<br>Prantsusmaa<br>Rumeenia<br>Serbia<br>Slovakkia                 |

|                                  |   |
|----------------------------------|---|
|                                  | Sloveenia<br>Soome  |
| Otsevalimine: alternatiivne hääl | Iirimaa   |
| Parlament                        | Albaania<br>Kreeka<br>Läti<br>Malta<br>San Marino<br>Šveits<br>Ungari |
| Kodade ühisistung                | Tšehhi  |
| Valimiskogu                      | Itaalia<br>Saksamaa   |
| Parlament või valimiskogu        | Eesti   |

### Märkused

<sup>1</sup>Autor tänab Rein Taageperat kommentaaride eest artikli varasemale versioonile

<sup>2</sup>Markii de Condorcet oli 18. sajandi prantsuse teadlane, esimesi matemaatika kasutajaid ühiskonnateadustes.