

## Kandidaatide selekteerimine Eesti parlamendierakondades 1999–2003

Riho Kangur (RiTo 10), Tartu Ülikooli politoloogiamagistrant

**Parteidest on saanud väravad, mille võtmehoidjate tahtest sõltub kandidaatide pääsemine seadusandlikesse ja täidesaatvatesse kogudesse.**

Viimaseil aastail on üha rohkem tähelepanu keskmes parteide sisedemokraatia ja otsuste tegemise mehhanism. Professor Rein Taagepera on kutsunud üles seda fenomeni uurima (Taagepera 2003). Akadeemilisi uuringuid on seni tehtud vähe.

Käesolev artikkel keskendub parteisisese demokraatia ühele peamisele avaldumisvormile – kandidaatide selekteerimisele. See on osa poliitilisest värbamismehhanismist, mis tähistab viimast etappi valimistel, kus kandidaate eemaldatakse enne, kui otsustamisõigus lõplikult valijate kätte läheb (Gallagher, Marsh 1988, 1).

Ameerika teadlased on kandidaatide ülesseadmise ja valimisnimekirjade koostamise protsessi nimetanud tihti selektsiooniks ja/või nominatsiooniks, kasutades neid mõisteid sünonüümina. Lääne-Euroopa traditsioonist lähtudes tuleks nende vahele siiski piir tõmmata. Nominatsioon märgib üksnes juriidilist protseduuri, kus võimud kannavad kandidaadi nime hääletussedelile, selektsiooni puhul on tegemist (parteide) sisemise otsustusprotsessiga, mille tulemusena valmib kergesti mõistetav ja järjekorrastatud nimekiri, mis esitatakse valimistel valijale.

Selektsiooniprotsessi tähtsust parteisiselt on raske ülehinnata, sest ehkki valimistel võivad üles astuda ka üksikkandidaadid, on nende edu olnud tagasihoidlik. Siiani pole Eestis ükski üksikkandidaat suutnud end parlamenti murda. Nii on parteidest saanud väravad, mille võtmehoidjate tahtest sõltub kandidaatide pääsemine seadusandlikesse ja täidesaatvatesse organitesse.

### **Salaja kinniste uste taga**

"Selektsiooniprotsessis elimineeritakse 99,96% inimestest, kes võiksid valimistel üles astuda. Valijad valivad tegelikult ainult 0,04% seast" (Pesonen 1968, 348; tsiteeritud Gallagher, Marsh 1988, 2 järgi). Seega on selekteerimisprotseduur parteisisese konflikti peamine avaldumisvorm, sest kõige tähtsamad ja tulisemad vaidlused parteisiseste fraktsioonide vahel leiavad aset just kandidaatide valimise ja selekteerimise ajal. Kaalul on kontroll selle üle, mille eest partei seisab ja kuidas seda eesmärki saavutab (Ranney 1981, 103). Parteisisese selekteerimise käigus valitakse ka otsusetegijate profiil poliitilises süsteemis: nimetatakse teatavate huvidega isikute rühmad, kes on otsuste tegemise protsessis esindatud, ning määratakse ära teatavat tüüpi poliitiliste otsuste vastuvõtmine ja huvide esindamine.

Selektsiooniprotsessi tähtsust on suurendanud ka poliitikas aset leidnud individikesksuse pealetung, mille otsene tõukejõud on mediarevolutsioon. 20. sajandi esimesel poolel olid poliitikas võtmeformatsioonidel parteiorganisatsioonid ja nende liidrid, kuid nüüdseks on

otsuste tegemine liikunud üha rohkem valitud seadusandlike kogude liikmete kätte, kes aga sõltuvad üha enam üldisest valijaskonnast, mitte enam pelgalt parteist. Seega on selektsioon üks viimaseid tugevaid vahendeid, mille abil partei saab taaskehtestada kontrolli saadikute üle ja siduda nad taas partei külge (Ware 1996, 259).

Kui selekteerimine on peamine lüli, mis ühendab omavahel kandidaadid, partei ja valijad, siis mõjutab selekteerimise iseloom kahtlemata kogu demokraatlikku režiimi. Et parteide ülesseatud ja järjestatud kandidaadid määravad suuresti valitava seadusandliku kogu saadikute kvaliteedi, profiili ja eelistused, on mitme parteideurija arvates võimatu pidada poliitilist režiimi läbinisti demokraatlikuks, kui selekteerimise protseduuri eest vastutab kitsas vennaskondlik ring, kelle otsused sünnivad suletud uste taga (Bille 2001; Norris 1996). Kui pidada võistluslikku demokraatiat võimalikest valitsuskorraldustest parimaks, peaksid ka selle elemendid vastama samale kriteeriumile; kuid olukorras, kus valitavad "valivad" iseend, piirates tegelike otsustajate võimalusi sisemiste kauplemiste ja ringkaitsega, ei saa sellist korraldust enam pidada võimalikest alternatiividest parimaks (Katz 2001, 294). Seetõttu tekib küsimus, kui demokraatlik on riigi valitsemissüsteem olukorras, kus esindusdemokraatia tingimustes on valitud parlament, mille kandidaadid on hoolikalt selekteerinud otsusetegijate rühm, mis hõlmab üksnes väga väikest hulka ühte etnilisse ja soolisesse rühma kuuluvaid inimesi, kes langetavad otsuseid salaja kinniste uste taga (Norris, 1996, 185).

### **Reeglite olemasolust üksi ei piisa**

Selekteerimisprotsesside demokraatlikkuse hindamiseks Eesti erakondades aastail 1999–2003 võtame aluseks kaks dimensiooni.

Esiteks. Kui tsentraliseeritud on selekteerimisprotsess: kas tähtsaim otsustusorgan on partei keskaparaat või on protsess detsentraliseeritud ja sellesse on kaasatud partei piirkondlikke organeid? Kas kogu selekteerimisprotseduuri kontrollivad üksikud võtmeisikud või on otsustusõigus antud võimalikult paljudele parteiliikmetele ja –aktivistidele? Täpsem eesmärk on eelkõige parteisisese selektsiooniagendi või –agentide kaardistamine: mida suurem on selekteerimisel erakonna (tava)liikme tegelik otsustusõigus, seda detsentraliseeritumaks saab hinnata kogu protsessi (Bille 2001).

Teiseks. Kui formaliseeritud on protsess? Peale tsentraliseerituse on tähtis ka protsessi läbipaistvus, s.o selgete protseduurireeglite väljatöötamine ja olemasolu ning neist kinnipidamine, sest reeglite olemasolu üksi ei tähenda veel nende rakendamist (Norris 1996). Aja ja organisatsiooniliste vahendite puudujäägist tulenevalt on selekteerimisprotsessi viimane faas (s.t poolt- või vastuhääletamine parteikongressil) sageli ainult fassaad, nii et "protseduur, mis määrab reeglid, mille järgi kandidaadid selekteeritakse, on üksnes formaalsus – viimane näpuliigutus, mis lõpetab tegelike niiditõmbajate töö" (Ostrogorski 1984, 448). Formaliseerituse taseme kriteeriumideks sobivad Max Weberi ideaalse bürokraatiamudeli kohandatud kriteeriumid (Weber 1978, 956–958): partei selekteerimisreeglid on formaliseeritud ja institutsionaliseeritud, kui reeglid on

- detailsed,
- (sõna)selged,
- standarditud,
- parteiametnike poolt rakendatud,
- kinnitatud ametlikes parteidokumentides (Norris 1996, 204).

Nii moodustub neli kombinatsiooni: formaalne ja tsentraliseeritud, informaalne ja tsentraliseeritud, formaalne ja detsentraliseeritud ning informaalne ja detsentraliseeritud.

Käesoleva artikli empiirilise alusmaterjali moodustavad enamjaolt süvaintervjuud parteiliikmete ja ametnikega, kes on selektsiooniprotsessidega lähemalt seotud. Kasutatud on ka kättesaadavaid parteisiseseid dokumente. Nii on formaliseerituse dimensiooni hindamise objektiks eelkõige sellekohased dokumendid ja neis kehtestatud kirjalikud reeglid. Arvestatud on ka selektsioonireeglite väljatöötamise korda.

### **Keskorganitel erinevad õigused**

Et artikli maht ei võimalda empiirilist alusmaterjali siinkohal ära tuua ega anda detailset ülevaadet Eestimaa Rahvaliidu, Reformierakonna, Isamaaliidu, Mõõdukate (nüüd Sotsiaaldemokraatlik Erakond), Keskerakonna ja Res Publica kandidaatide selekterimisprotsessidest aastail 1999–2003, on piirdutud oluliste järeldustega.

Empiirilisest andmestikust lähtudes iseloomustab 2003. aasta valimisi asjaolu, et kuuest erakonnast nelja selekterimisprotseduuri võib hinnata formaliseerituks (vt tabelit). Erandi moodustavad Keskerakond ja Eestimaa Rahvaliit. Keskerakonnas ignoreeriti ka väheseid kehtestatud reegleid ning protseduuri sisu ei avalikustatud isegi erakonna liikmetele. Rahvaliidu nimekirjade koostamist iseloomustas erakonnasiseselt kinnitatud avalike reeglite puudumine, ehkki kehtisid kriteeriumid kandidaatide üleriigilisse nimekirja kandmisel ja järjestamisel.

Tsentraliseerituse skaalal valitseb märkimisväärselt kirjum pilt. Reformierakonna ja Rahvaliidu selektsiooniprotsesse võib hinnata pigem tsentraliseerituks, sest keskorganitel oli sisuline kontroll nimekirja tippude määramisel. Reformierakonnas oli sisevalimiste korrast hoolimata tegelik otsustusmehhanism algusest lõpuni üleriigiliste keskorganite (eelkõige juhatuse) kontrolli all. See oli sätestatud juba sisevalimiste reeglites. Rahvaliidu nimekirjad koostati küll koostöös piirkondlike organisatsioonidega, kuid lõplikes kinnitamisinstantsides domineeris erakonna juhatuse, viimasel oli õigus määrata ringkonnanimikirjade tipud.

Isamaaliidu nimekirjade moodustamise protsessi võib nimetada pigem detsentraliseerituks: kuigi keskorganitel oli õigus teha piirkondlike üksuste ettevalmistatud nimekirjadesse muudatusi, jäi vastuseisu korral peale piirkondlike struktuuride tahe. Üksnes kompensatsioonimandaate jagava üleriigilise nimekirja moodustamisel jäi rahulolematusest hoolimata domineerima keskorganisatsioon. Res Publica ja Mõõdukad moodustavad omamoodi vastandliku paari. Mõlema selektsiooni iseloomustab detsentraliseeritus, kuigi mehhanismid on väga erinevad, sest viimane püüab viia otsustusprotsessi neutraalsele

pinnale ja lõplikud otsused sünnivad kõigi poolte ühisel arutelul. Res Publica lõi aga pretsedendi sisevalimiste korraldamisega.

Ehkki valimissüsteem soosis keskjuhatusi ja nende domineerimist, ei saa väita, et kogu sõnaõigus oli automaatselt koondunud keskorganite kätte. Keskerakond esindab kõige tsentraliseeritumat selektsiooniprotsessi: otsustusõigus oli koondunud juhatuse kätte, kus tegelikult domineeris üks inimene ehk erakonna esimees.

**Tabel. Hinnang 2003. a kandidaatide selekteerimise protsessile**

	Formaalne/ informaalne	Tsentraliseeritud/detsentraliseeritud
Isamaaliit	Formaalne	Pigem detsentraliseeritud. Piirkondlikud organid küll otsustavad, kuid üleriigilistel organitel on õigus teha nimekirja muudatusi ja lükata nimekiri tagasi sätestatud korra kohaselt
Keskerakond	Informaalne	Tsentraliseeritud. Üleriigilised parteiorganid (parteijuht) kontrollivad täielikult kogu protsessi.
Eestimaa Rahvaliid	Informaalne	Pigem tsentraliseeritud. Piirkondlikud organid esitavad kandidaadid, kuid üleriigiline organ määrab esinumbrid ja evib õigust teha nimekirja muudatusi, kooskõlastades need piirkondlike organitega.
Reformierakond	Formaalne	Pigem tsentraliseeritud. Sisevalimiste süsteem, kus üleriigilised parteiorganid esitavad kandidaatide nimekirja, millest piirkondlikud organid selekteerivad nimekirja, kuid üleriigilised parteiorganid teevad lõpliku otsuse
Res Publica	Formaalne	Detsentraliseeritud. Sisevalimiste süsteem, mis soosib keskjuhatuse kandidaate regionaalsete kandidaatide arvel, kuid ei anna viimastele automaatset kontrolli.
Rahvaerakond Möödukad	Formaalne	Detsentraliseeritud. Piirkondlikud organid küll otsustavad, kuid üleriigilistel organitel on õigus teha nimekirja muudatusi ja lükata nimekiri tagasi sätestatud korra kohaselt. Otsustamine on suurel määral viidud

		kohalikest ja üleriigilistest parteistruktuuridest väljapoole.
--	--	--

### **Uustulnuka nakatav eeskuju**

Kui võrrelda selekteerimisprotsessi dünaamikat Riigikogu 1999. ja 2003. aasta valimistel, on suuremaid liikumisi kolm. Neist kaks leidsid aset formaliseerituse teljel, sest nii Reformierakond kui ka Isamaaliit on muutnud protsessi läbipaistvamaks ja loonud nimekirjade moodustamiseks kirjalikud reeglid. Oma selektsiooniprotsessi on tunduvalt detsentraliseerinud ainult Isamaaliit. Rahvaliidus muudeti selekteerimisprotsessi mõlemas mõõtmes, kuid muudatused ei olnud väga ulatuslikud. Seevastu Mõõdukate ja Keskerakonna selektsioonides ei ole muutusi näha (vt joonist).

Dünaamikale seletusi otsides koorus välja kolme faktori mõju. Esimesena võib nimetada valimisseaduse muudatust 2003. aasta valimiste eel, kui nimekirjade pikkuse piiriks seati kahekordne mandaatide arv (Toomla 2003, 99). Mõju avaldus eelkõige selekteerimise formaliseerimise dimensioonile: Isamaaliit ja Mõõdukad põhjendasid just selle klausli abil täpsemate reeglite ja üldisemate kriteeriumide väljatöötamise vajadust kandideerimisprotsessis. Detsentraliseeritust seesama klausel ei mõjutanud, sest suurt konkurentsi kandideerimisele pääsemiseks tegelikult polnud. Reformierakond on siinkohal eriti sobilik näide, sest sisevalimiste sisseviimist põhjendati ametlikult just selle muudatusega valimisseaduses, kuigi erilist võistlust kandideerimisele pääsemiseks ei järgnenud.

Teine faktor oli uue partei sisemine süsteem, millega esiteks tihenes konkurents häälte pärast ja teiseks oli tegemist olulise (retoorilise) eeskujuga. Konkurentsi tihenemine erakondade vahel ja demokraatlikkuse kuvand on ühe mündi kaks eri külge: nn uue poliitika retoorika, mis apelleeris tugevalt parteisisesele demokraatialle, tõi edu 2002. aasta kohalikel valimistel. Seega ei mõjunud uue partei tulek mitte ainult otsese eeskujuna, sest tihenunud konkurentsis püütakse kasutada iga asjaolu, mis aitab valijate hääli püüda.

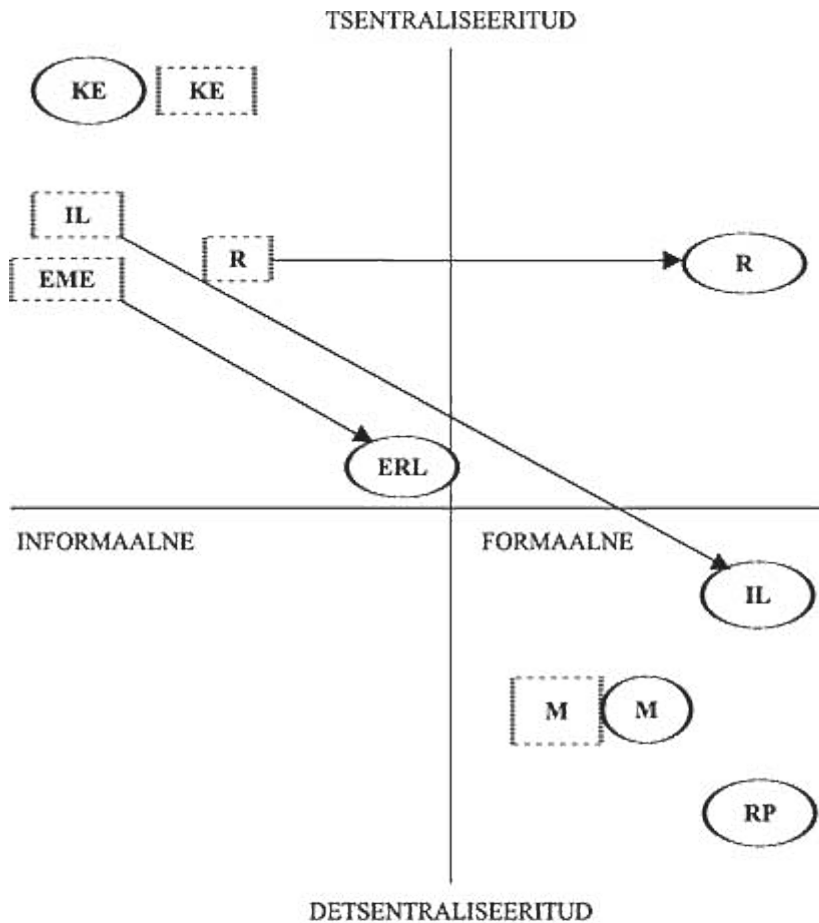
Empiirilisest materjalist, eelkõige intervjuudest nähtub, et Res Publica eeskuju nakatas 2003. aasta valimiste eel kõige rohkem Reformierakonda. Otsusega demokratiseerida näiliselt selektsiooniprotsess, säilitades siiski keskorganite kontrolli, üritati protsessi nii valijaskonna kui ka oma liikmete seas legitimeerida ning tihenunud konkurentsis uusi valijaid meelitada. Res Publica eeskuju võib näha ka Mõõdukate sisevalimistele ülemineku taga, kuigi otsus langetati pärast 2003. aasta Riigikogu valimisi. "Uue poliitika" retoorika tagajärjeks oli erakonnasisese demokraatia teema tõstatamine ka teistes erakondades, kuigi otseselt selektsiooniprotsessides ulatuslikku demokratiseerumist ei järgnenud.

### **Tõukejõuks rahulolematus**

Kolmas, kõige olulisem mõjur, mis seletab selektsiooniprotsesside ümberkujunemist (nii formaliseerituse kui ka detsentraliseerituse teljel), oli erakondadesisene rahulolematus senise praktikaga, mida tugevalt võimendas ebaedu valimistel. Paradoksaalselt võib

valimiseduga põhjendada nii selektsiooniprotsessis toimunud kui ka toimumata jäänud muutusi, mis on sageli

*Joonis. Kandidaatide selekteerimine Riigikogu 1999. ja 2003. aasta valimistel*



<b>M</b>	Rahvaerakond Mõõdukad 1999. a	<b>M</b>	Rahvaerakond Mõõdukad 2003. a
<b>IL</b>	Isamaaliit 1999. a	<b>IL</b>	Isamaaliit 2003. a
<b>R</b>	Reformierakond 1999. a	<b>R</b>	Reformierakond 2003. a
<b>EME</b>	Eesti Maarahva Erakond 1999. a	<b>ERL</b>	Eestimaa Rahvaliit 2003. a
<b>KE</b>	Keskerakond 1999. a	<b>KE</b>	Keskerakond 2003. a
		<b>RP</b>	Res Publica 2003. a

lahutamatult seotud erakonna liidrite vahetumisega. Isamaaliidu puhul aitas 1999. aasta valimisedu – vaatamata rahulolematusele senise nimekirjade moodustamisega erakonna sees – reforme edasi lükata, kuid 2002. aasta kohalike valimiste järel olid muudatused nii erakonna liidri tasandil kui ka selektsiooniprotsessis vältimatud. Keskerakonna näide kinnitab sedasama: pärast 2003. aasta valimisi jõuti olukorrani, kus rahulolematust kasvas mässuks. Reeglite puudumine 1999. aasta valimiste eel Eesti Maarahva Erakonnas viis samuti seisukorrani, kus kampaania jäi sisuliselt koordineerimata. Kandidaatidelt kostus kriitikat ning 2003. aasta selektsioon allus juba teatavale reeglistikule. Ka Reformierakonna

nimekirjade moodustamise protsessi muutmise üks ajendeid oli liikmete rahulolematuse senise sisemise juhtimisviisiga.

Seega võib öelda, et kõigi aastail 1999–2003 Eesti parteide selekteerimisprotsessi muutnud otsuste taga oli tähtis faktor erakonnasisene rahulolematuse. Muidugi ei taga selekteerimisprotsessi muutmine iseenesest veel edu järgmistel valimistel. Vastupidi, Isamaaliidu ühe liikme arvates olid just põhjalikud reformid nimekirjade moodustamise protsessis põhjuseks, miks nimekirjast jäid välja või taandusid tagumistele kohtadele laiemale valijaskonnale tuntud kandidaadid (intervjuust Jüri Adamsiga 30.03.2004).

Kokkuvõttes keskendus töö kahel valimisperioodil 1999–2003 Eesti kuue erakonna kandidaatide selekteerimise protsessile, et hinnata selekteerimisprotsesside demokraatlikkust ja neis toimunud muutusi. Hinnangute aluseks on empiiriline materjal, mille selgroo moodustavad autori intervjuud parteiliikmete ja –ametnikega ning kättesaadavad parteide sisedokumentid. Muidugi on inimeste nägemused erinevad ning tulemustes mõningast subjektiivsust, kuid tegemist on ühe konkreetse katsega hinnata ja analüüsida parteide sisedemokraatiat. Ka otsuste tegemise mehhanismi, millest küll palju räägitakse, kuid mida siiani on kahetsusväärset vähe uuritud, kuigi sellel on otsene mõju valmistulemustele ja sealt edasi ka demokraatliku süsteemi toimimisele.

Nüüdseks on seljataha jäänud ka Euroopa Parlamendi valimised, mis annavad hea aluse uuteks uuringuteks. Teistpidi võiks minna ajas veelgi tagasi, et analüüsida erakondade organisatsioonilist arengut ja ühiskondlikku korraldust taasiseseisvumise ajast alates.

### **Kasutatud kirjandus**

**Bille, L. (2001).** Democratizing a Democratic Procedure: Myth or Reality? Candidate Selection in Western European Parties, 1960–1990.– Party Politics, May, vol 7, no 3, pp 363–380.

**Epstein, L. D. (1982).** Political Parties in Western Democracies. New Brunswick: Transaction.

Erakonnaseadus. – Riigi Teataja I, 1994, 40, 654.

**Gallagher, M., Marsh, M. (eds) (1988).** Candidate Selection in Comparative Perspective. London: Sage.

**Katz, R. S. (2001).** The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy. – Party Politics, May, vol 7, no 3, pp 277–296.

**Leijenaar, M. (1993).** A Battle for Power: Selecting Candidates in the Netherlands. – Gender and Party Politics. Ed by J. Lovenduski, P. Norris. London: Sage Publications, pp 205–231.

**Norris, P. (1996).** Legislative Recruitment. – Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective. Ed by L. LeDuc, R. G. Niemi, P. Norris. Thousand Oakes, CA: Sage Publications, pp 184–215.

**Ostrogorski, M. (1984).** Democracy and the Organization of Political Parties. New York: Haskell House.

**Pentus, K. (2000).** Partei struktuuride võrdlev analüüs Eesti Reformierakonna ja USA Libertaarse partei näitel. Bakalaureusetöö. Tallinna Pedagoogikaülikool.

**Ranney, A. (1981).** Candidate Selection. – Democracy at the Polls: A Comparative Study of Competitive National Elections. Ed by D. Butler, H. R. Penniman, A. Ranney. Washington, DC: American Enterprise Institute, pp 75–106.

**Sartori, G. (1987).** The Theory of Democracy Revisited. Chatham, NJ: Chatham House.

**Schattschneider, E. E. (1942).** Party Government. New York: Holt, Rinehart&Winston.

**Taagepera, R. (2004).** Meteoric Rise: Res Publica in Estonia, 2001–2004. Prepared for the ECPR 2004 Joint Sessions of Workshops, 13.–18. April, Uppsala Universitet. – <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/uppsala/ws6/Taagepera.pdf>.

**Taagepera, R. (2003).** Res Publica tõus ja tulevik. – Riigikogu valimised 2003: kas muutuste lävel? Toim R. Toomla. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 165–177.

**Toomla, R. (2003).** Valimisseaduste muutused. – Riigikogu valimised 2003: kas muutuste lävel? Toim R. Toomla. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 73–103.

**Ware, A. (1996).** Political Parties and Party Systems. Oxford: Oxford University Press.

**Weber, M. (1978).** Economy and Society. Berkeley: University of California Press.