

Valimisreformist¹

Allan Sikk (RiTo 3), Tartu Ülikooli politoloogiaosakonna lektor

Valimissüsteem on poliitilise süsteemi keskseid elemente. Nüüdisaegseis esindusdemokraatias, kus *rahva võim* põhiliselt teostub valitud esindajate kaudu, on ju valimised pea ainuke kõrgeima riigivõimu täidesaatmise vahend. Eriti kehtib see Eesti kohta, kus seaduses sätestatud vajadusi ja ka võimalusi rahvahääletuste korraldamiseks on kasinalt. Seega tähendab küsimus "Milline on valimissüsteem?" selles kontekstis sisult küsimust "Kuidas teostatakse kõrgeimat riigivõimu?".

Valimisreformidest üldiselt

Valimissüsteemi muutmine näib lihtne. Tehnilisest küljest ongi seda suhteliselt kerge saavutada valimisseaduse muutmise kaudu, mis nõuab parlamendi enamuse sellekohast otsust. Paljusid teisi poliitilise süsteemi osi nii hõlpsasti mõjutada ei saa – nt parteisüsteem ei pruugi sugugi kujuneda täpselt selliseks, nagu valimissüsteem seda teoreetiliselt suunama peaks, riigi poliitilisest kultuurist rääkimata. Ka riiklike institutsioonide ümberkorraldamist võib palju keerukamaks lugeda, kuna lisaks seaduste muutmisele eeldab see ka paljude praktiliste (kaader, kinnisvara, pädevus jne) asjade lahendamist.

Sellele vaatamata pole arenenud demokraatias valimissüsteeme kuigi palju muudetud. Dieter Nohlen on 1980–ndate keskel kaheksateistkümnes Euroopa demokraatias leidnud vähem kui 50 tähelepanuväärset valimissüsteemi muudatust rohkem kui sajandi jooksul (Nohlen 1984, 219–221). Neistki valdav osa on olnud pigem reeglite väiksemad korrigeerimised (nt jagajate meetodi muutmine), mitte ulatuslikud reformid. Tõsi, on riike, kus reformid on olnud tavalisemad kui teistes (nt Kreeka, hiljem ka Prantsusmaa), ning 1990–ndate keskpaik tõi kaasa põhjalike valimisreformide laine, millest täpsemalt allpool.

Kui valimissüsteemi muutmine näib suhteliselt lihtne, miks seda on siis nii vähe tehtud? Üks oluline põhjus on kindlasti see, et need, kelle võimuses on valimisreeglitiku muutmine, on seni kehtinud korrast võitnud: võimulolijad ei taha muuta süsteemi, mis on neid endid riigitüüri juurde aidanud. Selles osas on huvitav näide juba sajandeid reformiideede tandriks olnud Suurbritannia, kus viimastel kümnenditel on leiboristid ja konservatiivid opositsioonis olles tihti muutunud valimisreformi suhtes varasemast pooldavamaks, valitsema asudes aga on suhtumine taas jahenenud. Aktiivseimad reformi pooldajad aga on pidevalt opositsioonis olnud (ja ka valimissüsteemi tõttu palju kannatanud) liberaalid (Norris 1995b).

Võimulolijate võib-olla kitsarinnaline vastuseis pole siiski ainus oluline valimisreformide vähesuse põhjus. Valimissüsteemi juures on teoreetilise headuse kõrval tähtis ka stabiilsus. Iseenesest võiks ju valimissüsteeme vahetada nagu särke – ikka ja jälle vastavalt muutunud vajadustele objektiivselt paremaks kohandada. Siis aga ei jõuaks poliitilises protsessis osalejad (ühelt poolt valijad, teiselt poolt parteid ja poliitikud) pidevalt harjuda ega kohaneda uute mängureeglitega. See viiks lisaks segadusele suure tõenäosusega ka valijate tahte moonumiseni ja sealtkaudu kaugemas tulevikus poliitilise frustratsioonini. Ebaloomulik oleks ju ka nt jalgpallis iga paari mängu järel reeglite ümbertegemine – isegi selleks, et

muuta mängu ausamaks või huvitavamaks. Tulemuseks oleks hoopis kaos väljakul. Kui siiski leitakse, et senine valimissüsteem enam kuidagi ei sobi, on soovitatav pigem selle väiksem remont kui väga põhjalik valimisreform (Taagepera, Shugart 1991, 229), eriti juhul, kui reeglistik on siiani üldjoontes siiski hästi töötanud.

Viimasel kümnendil on arenenud demokraatiates sellegipoolest toimunud kolm suuremat valimisreformi. Kõik need reeglistiku muutused leidsid aset ühe aasta jooksul (1993–1994). Uus-Meremaa vahetas klassikalise *first-past-the-post* süsteemi Saksamaa omaga sarnase segasüsteemi vastu, kus 60 saadikut valitakse endiselt suhtelise enamuse reegli alusel ühemandaadiringkondadest, ülejäänud 60 aga vastavalt valijate antud teisele häälele – parteihäälele. Nagu Saksamaal, kujunevad parteide jõuvahekorrad parlamendis just vastavalt teise hääle proportsioonidele. Itaalia liikus oma väga proportsionaalsest süsteemist samuti segasüsteemi, kuid niisugusesse, kus rõhk on Saksamaaga võrreldes enam ühemandaadilistel ringkondadel – parlamendi 630 liikmest 475 tulevad nendest. Jaapan loobus haruldasest üksiku mitteülekantava hääle süsteemist paralleelsüsteemi kasuks: 200 rahvaesindajat valitakse regionaalsete nimekirjade alusel ja 300 ühemandaadilistes ringkondades.

Valimisreformide uurijad on palju tähelepanu pööranud ka Suurbritannias toimunud poolikule reformile – europarlamenti valimistel mindi üle segasüsteemile, kuid parlamendivalimiste reeglistiku muudatus on siiani ainult õhus. Pärast leiboristide võimuletulekut 1997. aastal on nende lubadus kõikehõlmavat valimisreformi puudutava referendumiga korraldamiseks tagaplaanile jäänud. Valimisreformialane debatt Suurbritannias ulatub juba sajandite taha – John Stuart Milli aega (soovitas 1867. aastal proportsionaalse esindatuse põhimõtet) – ning on takerdunud nii valitsevate parteide konservatiivsuse kui ka reformi pooldajate suutmatuse taha ühises alternatiivis kokku leppida (Butler 1984; Norris 1995b).

Politoloogias pole ühtset väljakujunenud teooriat valimisreformi põhjuste kohta. Eespool nimetatud reforme analüüsid on märgitud, et kõik need reformid toimusid poliitiliste skandaalide, rahulolematuse või suurte muutuste ajal (nt Itaalias 1990–ndate alguse peaaegu kõiki parteisid haaranud korrupsiooniskandaalide laine harjal). Ka iseloomustas kõiki see, et väljakujunenud parteid polnud reformi vedurid, vaid, vastupidi, olid pigem sunnitud selles osas avalikule arvamusele ja parteidevälistele survegruppidele alla andma. Ühtlasi võeti Uus-Meremaal ja Itaalias lõplik reformiotsus vastu rahvahääletusel, mitte kitsas poliitikute ringis (Norris 1995a, 7).

Neid reforme vaadeldes hakkab silma segasüsteemide (s.t kombineerivad enamushääletamist ühemandaadilistes ringkondades proportsionaalsüsteemiga) eelistamine. Kõige üldisemalt võiks seda selgitada võimalusega, et segasüsteemile üleminekul saab vana süsteemi vigu parandada selle olulisi elemente säilitades. Ehk teisisõnu – radikaalset muudatust saab läbi viia võimalikult konservatiivselt. Seeläbi on ilmselt lihtsam saavutada ka reformiks vajalikku poliitiliste jõudude laialdasemat konsensust.

Valimisreform Eestis?

Kas valimisreform võiks olla aktuaalne ka Eestis? Üsna kindlasti. Seda on tunnistanud ka ametisolev valitsus, olles eesmärgi valimisseadustikku muuta ka koalitsioonilepingusse kirjutanud: "Suurendamaks kodanike osavõttu riigile oluliste otsuste tegemisel muudab koalitsioon Riigikogu valimisseadust, et suureneks valijate poolt antud häälte kaal ning piirataks valimisinimekirjade pikkust." Eesti praegust valimissüsteemi on üsna palju ja teravalt kritiseerinud ka eksperdid, sh Rein Taagepera, keda on ekslikult peetud praeguse reeglistiku autoriks (Taagepera 1999, 20). Ka avalik arvamus kipub seda pidama ebarahuldavaks. Uuringu "Riik ja rahvas" (november 2000) järgi polnud 49% vastanuist Eesti valimissüsteemiga rahul (ainult 27% olid või pigem olid, veerandil puudus selge seisukoht) ning 54% pidas vajalikuks selle muutmist (vastu või pigem vastu 21%).

Praeguse valimissüsteemi kõige olulisemaks puuduseks võiks pidada selle keerulisust. Ilmselt on valijate seas üsna väike hulk neid, kes isegi üldjoontes saavad aru Riigikogu valimiste reeglitest, mõistavad selle loogikat (päris ühtset loogikat seal tegelikult polegi) ja oskavad valimistel nendes tingimustes otstarbekalt käituda. Enamikule seisneb valimistel hääletamine konkreetse isiku (keda heal juhul ka partei esindajaks peetakse) toetamises ning seost selle ja lõplike valimistulemuste vahel eriti ei nähta. See seos ongi üsna keeruline.

Enne 1999. aasta Riigikogu valimisi avaldas ajakiri Luup valimissüsteemi kujutava keerulise graafiku "Hääle teekond", mis kattis suhteliselt väikses kirjas terve lehe, samas siiski päris kõike olulisi detaile kajastamata. Kui aga kodanikud ei saa aru valimissüsteemi mehhaanikast, siis ei saavuta see ka poliitilise süsteemi nii keskse elemendi jaoks vajalikku piisavat legitiimsust. Eriti juhul, kui arusaamatu süsteem toodab ebaõiglasi tulemusi. Viimasteks on loomulikult mõne kandidaadi pääsemine Riigikokku väga väheste häältega, samal ajal kui isegi sama erakonna populaarsemad kandidaadid jäävad välja. Alla saja häälega Riigikokku pääsemist on tegelikult väga raske õigustada, kui üle tuhande hääle kogunud jääb välja. Probleemi teravdab see, et valimistel justkui küsitaks valijate arvamust ka konkreetsete isikute kohta, kuid ligi poolte saadikukohtade väljajagamisel (kompensatsioonimandaatidega) eiratakse seda täielikult. Enam veel – häält polegi võimalik anda lihtsalt eelistatavale parteile, vaid hiljem pooleldi ignoreeritava isikueelistuse näitamine on *peale sunnitud*. Tuleb nõustuda Rein Taageperaga, et sellised reeglid suisa maksimeerivad valija vihastamist (Taagepera 1999, 21).

Vastuoluline on ka geograafilise esindatuse põhimõtte järgimine. Riigi valimisringkondadeks jagamise üks sügavam tagamõte on see, et iga piirkonna elanikel oleks parlamendis oma esindajad. Kompensatsioonimandaatidega Riigikokku jõudnute puhul aga ei saa sellest otseselt rääkida – neid pole sinna sisuliselt valinud mitte valijad, vaid erakonnad (kuigi viimastele andsid teiste kandidaatide kaudu toetuse muidugi valijad), kuna need panevad paika üleriigiliste nimekirjade järjestuse. Juhul kui kõik Riigikogu liikmed aga reaalselt siiski esindaks kandideerimisjärgseid ringkondi, oleks asi veel hullem. Nimelt on taasiseseisvumisele järgnenud valimistel pidevalt suurenenud Tallinnas ja Tartus kandideerivate ülesindatus, võrreldes nendele linnadele ette nähtud mandaatide arvuga. Teisisõnu – kompensatsioonimandaadid lähevad eeskätt suurtes linnades üles seatud

kandidaatidele; viimastel valimistel said kaks suuremat linna 55 mandaati ettenähtud 34 asemel (Sikk 1999b, 29).

Viimastel Riigikogu valimistel olid problemaatilised ka koalitsioonilepingus mainitud ülipikad nimekirjad. Need on vastunäidustatud seetõttu, et hajutavad hääli üksikute kandidaatide vahel, mis toob kaasa mittevõitlustele antud häälte arvu kasvu. Samas pole nimekirjade pikkuse küsimus sisuliselt vast isegi nii terav kui eespool mainitud probleemid.

Tähelepanuväärne on see, et kuigi valimisreeglistikku on taasiseseisvumise järgses Eestis muudetud, ei ole see puudutanud eespool nimetatud kõige tõsisemate probleemide lahendamist. Riigikokku saamist väga väheste häältega on justkui üritatud vähendada 10% lihtkvoodi täitmise nõudega, millel aga on väga väike kaal, kuna see ei puuduta kompensatsioonimandaate. Ringkonnamandaatide jagamisel järjestatakse kandidaadid nii või teisiti vastavalt saadud häälte arvule, mistõttu alla saja häälega mandaadi saamine oleks ka muidu üsna harv. Valimisliitude keelustamine 1999. aasta Riigikogu valimiste eel oli küll igati mõistlik samm, mis aga tehti ilmselt kiirustades (ehk liiga hilja, vt allpool).

Hea reform ja hea valimissüsteem

Parim valimisreeglistik ja parim moodus süsteemi reformimiseks on kaks erinevat asja. Need võivad omavahel isegi vastuolus olla – nt kui parimale valimissüsteemile üleminek eeldab senist lammutavat ja valulist reformi. Nagu juba mainitud, võib viimase puhul isegi esmatähtsaks pidada konservatiivsust – mida väiksemad muudatused, seda parem. Stabiilsus on valimissüsteemi juures omaette väärtus (Taagepera, Shugart 1991, 229) ja tavaliselt annab reeglistikku oluliselt paremaks teha juba väikeste uuendustega.

Valimissüsteemi legitiimsuse seisukohalt on ülioluline ka see, et reform ei tohiks olla läbinähtavalt (ega ka varjatult) ühe või teise poliitilise jõu huvides. See oleks viitsütikuga pomm edasiste muutumiste esilekutsumiseks. Kui võimule tulevad teised jõud, võivad nad tahta muudatusi tühistada, kuna need olid eeldatavalt vastaste huvides. Kui teisenevad erakondade toetusmustrid või muud poliitilised tingimused, võivad ka muutjad ise tahta valimissüsteemi uuesti ümber teha. Valimisseadusi reformida armastavate riikide kogemus (eeskätt Prantsusmaa ja Kreeka oma) näitab, et reeglistiku muutmine võib saada halvaks harjumuseks – kui paat on juba kõikuma lükatud, on seda raske uuesti tasakaalu saada. Ka eespool mainitud Uus-Meremaa ja Itaalia reformidele on järgnenud arvestatavad püüdlused süsteemi edasi (või tagasi) muuta.

Kuigi otsus valimisreeglistiku korrastamiseks või valimisreformiks peab toetuma ühiskondlikule üksmeelele, peab konkreetse sobiva süsteemi leidmine olema võimalikult suurel määral ekspertotsus. Eesti valimisreeglistike suhteliselt lühike, aga päris kirju ajalugu näitab, et peamiselt poliitikute kitsas ringis välja töötatud valimisreeglistikud kipuvad olema vähekestvad ja/või keerulised. Esimese põhjus on eespool nimetatud vastuvõtlikkus muutustele, teise põhjus see, et erinevad poliitilised jõud püüavad reeglitesse lükkida detaile, mis on neile (sageli näiliselt või ekslikult) kasulikud (Taagepera 1999, 20–23). Viimane on eriti ebasoovitav seetõttu, et valimissüsteemi muutmine peaks seda üldjuhul kindlasti lihtsamaks, mitte keerulisemaks tegema. Samuti võib väita, et Uus-Meremaa reform

oli nt Itaalia omast edukam, kuna toetus rohkem ekspertanalüüsile ja vähem poliitilistele ad hoc kompromissidele, saavutades nii ka suurema legitiimsuse valijaskonna hulgas (Sikk 1999a).

Kuna poliitilises protsessis osalejatel kulub reeglite tundmaõppimiseks ja nendega kohanemiseks aega, ei tohi valimisreformi (nagu tegelikult iga teistki reformi) teha kiirkorras. Eestis on halvaks õppetunniks valimisliitude keelustamise otsus, mis tehti püüdluses parteisüsteemi korrastada üsna vahetult enne viimaseid Riigikogu valimisi. Kuna mõned liidud olid selleks ajaks juba moodustunud, kandideeris osa parteisid tervikuna teiste nimekirjades, muutes poliitilise maastiku (vähemalt ajutiselt) hoopis segaseks.

Märkused

1. Täna RiTo siseretsensente Evald Mikkelit ja Viljar Veebelit väärtuslike kommentaaride ning nõuannete eest. Seoses püüdlusega artikli pikkust ohjes hoida, on kohati kasutatud valimissüsteeme puudutavat mõnevõrra spetsiifilist sõnavara seda lahti seletamata. Põhiseisukohad aga peaksid olema arusaadavad ka selleta, huvilised leiavad põhjaliku käsitluse eesti keeles nt Taagepera ja Shugarti raamatust (1991).
2. Luup, 1999, nr 4, lk 13

Kasutatud kirjandus

Butler, D. (1984). Reflections on the Electoral Debate in Britain. – A. Lijphart, B. Grofman (Eds), Choosing an Electoral System. New York: Praeger.

Nohlen, D. (1984). Changes and Choices in Electoral Systems. – A. Lijphart, B. Grofman (Eds), Choosing an Electoral System, New York: Praeger.

Norris, P. (1995a). Introduction: The Politics of Electoral Reform. – International Political Science Review, 16 (1), pp 3–8.

Norris, P. (1995b). The Politics of Electoral Reform in Britain. – International Political Science Review, 16 (1), pp 65–78.

Sikk, A. (1999a). Valimisreform ja valimissüsteemide hindamise kriteeriumid: Uus-Meremaa ja Itaalia. Bakalaureusetöö, Tartu Ülikooli politoloogiaosakond.

Sikk, A. (1999b). Kompensatsioonimandaadid ja nende võimalik kaotamine. – Riigikogu valimised 1999. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Taagepera, R. (1999). Valimisreeglid Eestis aegade jooksul. – Riigikogu valimised 1999. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Taagepera, R., Shugart, M. S. (1991). Häältest mandaatideni: valimissüsteemide mõjud ja mõjutajad. Tallinn: EMI.