

Kas Riigikogu valimise seadus laseks „Poolat teha”?



REIN TAAGEPERA
Tartu Ülikooli ja California
Ülikooli emeriitprofessor

Eesti valimiseseadus on liiga keeruline, et ennustada kohtade arvu esinduskogus. Kui on soov valimissätteid muuta, tuleks neid lihtsustada.

Mitmete juhuste kokku langedes sai Poolas üks erakond 38 protsendiga häälest napi täisenamuse kohtadest, kuigi valimiseseadused seda ei soodustanud. Teades, et see õnn arvatavasti niipea ei kordu, kindlustab erakond nüüd oma võimul püsimit teiste vahenditega. Olen kuulnud öeldavat, et meie valimiseseadus kindlustavat, et ükski erakond nii võimukaks minna ei saa. Vastan sellele, tehes enne pika kaare. Mida valimiseseadused üldse suudavad või ei suuda teha? Kuidas ülemaailmsed korrapärad on või ei ole endast Eestis tunda andnud? Keskmis on erakondade arv esinduskogus ja tipperakonna osakaal.

KOHAKORRUTIS. Kuidas määravad sisendid, nii nagu valimissätteid, väljundeid, nii nagu erakondade arv esinduskogus? Shugarti ja Taagepera raamat „Votes from Seats” (2017) näitab, et kohtade ja isegi hääle jaotus erakondade vahel oleneb saadaval olevate kohtade arvust. Kui on vähe kohti, siis on

ruumi vähestele erakondadele. Nendele erakondadele, kes seetõttu mängust välja langevad, valijad enam häält anda ei saa. Erakonnamaastik oleneb esinduskohtade arvust.

Seda suhet saab täpsustada – see on mu teaduslik tippsaavutus. Üle poole väljundite muutlikkusest määrab üksainus sisend: „kohakorrutis” MS , kus S on kohtade arv esinduskogus ja M on kohtade arv keskmises valimispiirkonnas. See kohakorrutis ulatub St. Kittsi 11-st (11 ühekojalist ringkonda) Hollandi 22 500-ni (üks ülemaaline ringkond, 150 kohaga).

Väljundid on järgmised. Erakondade koguarvu (N_{s0}) esinduskogus annab MS -i neljas juur:

$$N_{s0} = (MS)^{1/4}$$

Suurima erakonna osakaal (S_1) on 1 jagatud MS -i kaheksandale juurele:

$$S_1 = (MS)^{-1/8}$$

(See on osakaal 1-st; protsentides on osakaal 100 korda suurem.) Erakondade tingarvu (N_s), mis alakaalustab pisierakondi, annab MS -i kuues juur:

$$N_s = (MS)^{1/6}$$

Mida enam on esinduskohti, seda enamatele erakondadele neid jätkub.

See võib paista numeroloogiana, kuid neil valemil on selge loogiline alus ja nad klappivad hämmastavalt hästi maailma tegeliku keskmise mustriaga. Need mudelid väljendavad täpsemalt seda, mis on ilmne: mida enam on esinduskohti, seda enamastele erakondadele neid jätkub.

Mis kasu on maailma keskmisest, kui mõned maad sellest suuresti erinevad? Loogiline mudel annab meile reeperi, võrdluspunkti, nii nagu keskmine veetase Peipsil. Kui antud maal on palju vähem erakondi kui kohakorrutise alusel ootaks, siis on põhjust uurida, mis seda põhjustab. Mida erilist on nende kultuuris või institutsioonides? Näiteks Portugalil on rohkem erakondi kui St. Kittsil. Ometi on Portugalil vähem erakondi kui MS ennustab, St. Kittsil seevastu hullusti rohkem. Miks? Uurime ja avastame, et St. Kitts on tegelikult kahe saare föderatsioon ja kummalgi on omad erakonnad.

Kohakorrutisest saab tuletada ka suurima erakonna osakaalu häältelt. See ei ole harilikult nii suur kui kohtade osakaal, sest pea iga valimisseadus annab suuremaile erakondadele kohti enam kui võrdeliselt. Kohakorrutis annab ka erakondade tingarvu häälte alusel. See on pea alati suurem kui kohtade alusel, sest kõik valimisseadused kärbivad väiksemate erakondade esindatust.

Võrreldes tulenevat hälvet täiesti võrdelise esindatusega saab kah ennustada kohakorrutisest MS. Samuti saab ennustada valitsuskabinettide kestvust – mida enam erakondi, seda lühemad valitsused. Kõik see puudutab ülemaailmset keskmist, millest mõned maad pidevalt erinevad.

Mõnegi maa valimisseadus on nii keeruline, et kohtade arvust keskmises valimisringkonnas ei piisa ennustamiseks väljundeid. Iseäranis on see nii, kui tulemusi ringkonnas täiendab ülemaaline kohtade jaotus, nii nagu Eestis. Siis ei tarvitse ringkonna suurusel olla erilist tähtsust häältekännise kõrval, millest allpool erakonnad kohti ei saa. Loogiliselt võiks oodata, et kohti saavate erakondade

arv on 1 jagatud häältekännise ruutjuurega (kui see on väljendatud osana 1-st, mitte protsentides). Seega Eesti viis protsenti annaks

$$1/\sqrt{0,05} = 4,47$$

nii et ootaks Riigikogus nelja kuni viit erakonda. Ongi olnud keskestlābi viie kandis.

Kui aga edasi arvutada, siis ootaks, et suuremal erakonnal oleks keskestlābi 43 kohta. Seda pole Eestis kunagi juhtunud. Saksamaal küll, sama 5-protsendilise kännisega. Nii on põhjust teha kultuuriline korrektiiv: sama valimisseadusega kipub Eesti tootma väiksema tipperakonna kui loogiliselt ootaks. Meil pole ehk kalduvust koguneda suurima lipu alla. Kuni see kalduvus järsku tekib. Kui üldvalimised Soomes 1905. aastal sisse seati, satuti sellisele rööpale, et suurim erakond oli pidevalt suurem kui kohakorrutis eeldaks. Sõjavapustused lükkasid Soome aastal 1945 hoopis teisele rööpale, kus suurim erakond on pidevalt väiksem kui kohakorrutis eeldaks.

PÕHINÕUDED VALIMISSEADUSTELE.

Mida oskan või ei oska selle põhjal öelda, mis paelub Eesti poliitikat valimisseaduse küsimuses? Alustan põhinõuetega, mida valimisseadused peaksid rahuldama.

- **Valimisseadus peab andma tulemuse:** kohad peavad saama täidetud. Selle vastu eksib näiteks presidendi valimise kord Eesti Vabariigi põhiseaduses, nii nagu hiljuti kogesime. Peaks siililegi selge olema, et kui juba kaks tippkandidaati on välja sõelutud, siis järgmises voorus suurema häältearvuga kandidaat võidab. Kuidas suutis põhiseadus sellest lihtsast nõudest mööda vingerdada, see on omaette suursaavutus.
- **Valimisseadus peaks olema lihtne,** seda kahel põhjusel. Esiteks on siis valijaile valik selgem ja tulemus usaldavam. Teiseks saame ainult lihtsa seaduse puhul ette näha, milliseid

tulemusi see tõenäoliselt annab – erakondade arv ja suurus, häälekohtade võrdelisus ning valitsuse kestvus. Keerulise valimisseaduse tulemused ilmnevad alles tagantjärele ja võib tulla üllatusi. Riigikogu valimise seadus on ülemäära keeruline ja eks alguses tulnudki üllatusi. Mõni väiksem ringkond ei saanud peaaegu üldsegi esindajaid. Kui ringkonnas on ainult kaheksa kohta ning võistleb üle kaheksa nimekirja ja üksikkandidaadi, siis on ju võimalik, et ükski neist ei saa täiskvooti (1/8) ja kõik kohad lähevad ülemaalsse potti.

- **Sama valimisseadust peaks hoidma vähemalt kolme valimise kestel**, enne kui hakata seda ulatuslikult muutama. See rakendub ka siis, kui esimene valimine toob ebameeldivaid üllatusi. Asi on selles, et esimesel uute sätetega valimisel ei oska valijad ega erakonnad uut riistapuud korralikult tarvitada, eriti kui see on keeruline. Vaja on vigadest õppida ja kogemusi saada. Kui kogu aja reegleid muuta, siis kogemusteni kunagi ei jõutagi. Seda on maailmas juhtunud ja usk demokraatiasse on kannatada saanud. Riigikogu valimise seadust on muudetud vähe, seega on selle kasutamise oskus püsinud.

Eesti Vabariigi põhiseadus nõuab ka proportsionaalsust, häälekohtade võrdelisust, kuid ei täpsusta selle võrdelisuse määra. Kõige võrdelisema saame, kui kohtade jaotus on ülemaaline, ilma künniseta. Kõige ebavõrdelisema kah siis, kui kohtade jaotus on ülemaaline, ainult et rakendame enamussätet: suurim erakond saab kõik kohad esinduskogus. Kus on piir võrdelisussätte ja enamussätte vahel?

Piiriks on ühe-koha-ringkond. See on paik, kus enamussäte ja võrdeline säte annavad sama tulemuse! Jah, rakendame ükskõik millist tavalist võrdelist jaotussätet ühekohalises ringkonnas ja see koht läheb suurima häältearvuga erakonnale.

Mida rohkem kohti asetame samasse ringkonda, seda enam erakondi võidab kohti võrdelisussätte alusel ja seda vähem erakondi võidab kohti enamussätte alusel. Nii et Eesti Vabariigi põhiseadus võiks lubada ka kahekohalisi ringkondi (mis annaksid enamasti suurimale erakonnale Riigikogus napi täisenamuse), ent ühekohalisi ringkondi vist mitte, sest seda loetakse ikkagi juba enamussäteliseks.

Lihtne võrdeline valimissäte on selline, kus kõik kohad jaotuvad ringkondades ja ringkonnad on kohtade arvult ühesuurused. Selle väljund on kõige kindlamalt ennustatav: mida suuremad ringkonnad, seda enam erakondi. Sellist lihtsust eelistas mu laulva revolutsiooni ajal ilmunud raamat, Shugart ja Taagepera, „Seats and Votes” (1989). Et erakondi liiga palju ei tuleks, soovitasime kolme- kuni viiekohalisi ringkondi. Teine lihtne viis on ülemaaline häältejaotus, kus erakondade arvu saab korrastada künnisega: mida madalam künnis, seda enam erakondi. Erinevus ringkonna kohtade arvuga mängimisest on see, et künnis välistab pisikesed erakonnad, kes saaksid ainult üks või paar kohta.

Kui leidub nii enamus- kui ka võrdelisuspõhimõtte pooldajaid, siis võib kompromissiks mõlemad kokku panna: enamus ühekohalistes ringkondades, kuid selle lisaks ülemaaline tasandamine. Seda tehti Saksamaal 1940ndate lõpus. Tulemus paistis rahuldav: kujunes kaks peamist erakonda, nii nagu on tavaline ühekohaliste ringkondadega, kuid väiksemad erakonnad said ka hingamisruumi, sellal kui pisierakonnad ei pääsenud esinduskogu risustama.

Samalaadne väljund teostus ka Austrias, kus kasutati lihtsalt umbes seitsmekohalisi ringkondi. Austria puhul peeti tulemust ebatüüpiliseks (mida see ka oli), kuna leidis teisi seitsmekohalise ringkonnaga maid ja seal oli rohkem erakondi. Seevastu, kuna teist Saksamaa tüüpi valimisseadust polnud, peeti tollast Saksamaa väljundit tolle valimisseaduse omapäraks. Nüüd

näeme, kuidas Saksamaa erakonnamaastik on muutunud kõvasti kirjumaks, ikka sellesama valimisseaduse raames. Tegelikult olid sõja järel mängus Saksamaa ja Austria ühine kultuur ja kogemus.

KUIDAS RIIGIKOGU VALIMISE

SEADUS TEKKIS. Vaatame nüüd, kuidas Riigikogu valimise seadus tekkis. Aastal 1991 võlus kristlik-demokraatide valitsevad Saksamaa Eesti kristlikke demokraate, kes andsid tooni Isamaa valimisliidus. Nemad surusid läbi kahejärgulise kohtade jaotuse, ainult et ringkonnad tulid mitmekohalised, ei tea miks. See tegi olematuks Saksamaa oletatava eelise kahe suurema erakonna kasuks. Vastupidi, Eesti suuremad erakonnad ähvardasid jääda liiga jõuetuks, et poliitikale selget suunda anda. Selle vastu pakkus Keskerakond muudatust tavalisele D'Hondti jagajale. Sündis kentsakas aste 0,9 – ainulaadne maailmas. See soosib suuremat erakonda. Muudatus läks läbi just sellepärast, et pea keegi ei saanud aru muudatuse toimest – nii ei osatud ka vastu vaielda.

*Mis toimib,
seda ei maksa muuta.
Enne kui muudetakse,
on soovitav kuulata
vastava ala teadlasi.*

Minu soovitusi lihtsuse suunas võeti arvesse Eesti Kongressi ja viimase Ülemnõukogu valimisel, Riigikogu puhul aga jäin hüüdjaks hääleks kõrbes. Kui iga uus arutluse voor muutis eelnõu keerulisemaks, soovitasin kiiresti ära otsustada, enne kui kõik veel segasemaks läheb. Kui seadus sai vastu võetud, katsusin seda rosoljet ajalehes rahvale selgitada. Irooniline tulemus oli, et paljud on siiani veendunud, et mina olen selle praeguse sodipodi kokku seganud, mis on vastuolus minu soovitusele teha lihtsalt.

Esimene valimine (1992) tõi tõesti ebameeldivaid üllatusi. Liiga palju kohti läks jaotamisele ülemaaliste nimekirjade kaudu. Seal domineerisid Tallinna-kesksed poliitikud ja eriti kaotasid esindatust väiksemad ringkonnad. Õnneks ei hakatud kohe seadust muutma. Saadud kogemuse varal kahanes edaspidistel valimistel nimekirjade ja üksikkandidaatide arv ja sellega sai rohkem kohti täidetud ringkonna tasandil. See suund süvenes, kui ajapikku laskuti täiskvoodi nõudest allapoole.

Mis on praegu tulemus? Riigikogu kohtade jaotamise reegel on tarbetult keeruline, aga see on toimunud. Rahvas ja poliitikud teavad kogemuste varal, millist kohtade jaotust on umbes oodata antud häälte jaotuse puhul. Seda, mis toimib, ei maksa muuta pelgalt igavuse pärast. Muidugi kaotavad väiksemad ringkonnad ikka veel natuke rohkem esindajaid ülemaalisse potti kui suuremad ringkonnad, kuid see erinevus on väike. Kui ringkondade kohtade arvu saab tasakaalustada maakondi pooleks jagamata, siis miks mitte. Maakondi ei tohiks aga jagada, sest need on väljakujunenud tervikud.

KUI MUUTA, SIIS KUIDAS? Mis toimib, seda ei maksa muuta. Enne kui muudetakse, on soovitav kuulata ka vastava ala teadlasi. Kui millegipärast siiski on soov valimissätteid põhjalikult muuta, siis peaks seda tegema lihtsustamise suunas. Võib jagada kõik kohad ülemaaliselt, erakondade ja üksikkandidaatide häältearvu alusel, umbes nagu Hollandis. Või võib jagada kõik kohad ringkondades, umbes nagu Soomes – see oleks minu eelistus. Siis rakenduksid kohakorruptise ennustused, ent tugeva kultuurilise ebakindlusega.

Kui tahta, et ka edaspidi saaks umbes viis erakonda Riigikogus kohti, peaks keskmises ringkonnas jaotatama kuus kohta. (Siis on kohakorruptis

$$MS = 6 \times 101 = 606$$

ja selle neljas juur on 4,96.) Seega oleks üle maa 17 ringkonda. Ainult et mõni neist



Riigikogu täiskogu istung 3. mail 2018. Eesti Panga president Ardo Hansson tutvustab Eesti Panga 2017. aasta aruannet

Foto: Erik Peinar

viiest erakonnast võib saada ainult paar kohta ja suurim erakond 45 koha kandis. See oleks rohkem, kui suurim erakond seni Eestis on saanud. Kuid jällegi peame rakendama eelmainitud kultuurilist korrektiivi. Eestis on tipperakond olnud väiksem, kui praeguse valimisseaduse puhul loogiliselt ootaks ja küllap juhtuks see ka lihtsustatud seaduse puhul. Seni, kuni jääme praegusele ajaloolis-kultuurilisele rööpale. Kuid ainult seni.

KAS EESTIS SAAKS „POOLAT TEHA”?

Poolas juhtus üks erakond saada 38 protsendiga häältest napi täisenamuse kohtadest, kuigi valimisseadused seda ei soodustanud. See erakond kindlustab nüüd oma võimu püsimist. Alati on võimalik toetust rahva hulgas suurendada, varastades tulevikult ja pakkudes vastavalt rohkem hüvesid praegu. Kui demokraatia kestab, maksab see end erakonnale kätte, kui tuleb paratamatu majanduslik tagasilöök.

See kaotab valimised hävitavalt. Aga kui vahepeal küllalt tugevaks saab, et demokraatia kõrvaldada, siis jääb pidevalt pukki, nurisegu rahvas kuipalju tahes. Nii nagu Hugo Chavez tegi Venezuelas.

Maaailmas valitses kaua arvamus, et mitme erakonna valitsused on kohmakad ja liiga lühiajalised. Seda nad on. Poola juhtum on mõnesid pannud seda kohmakust kasulikuks pidama. Eestis kostab hääli, et ongi vaja mitme erakonna koalitsioone, nii et ükski erakond liiga upsakaks ja võimukaks ei läheks. Õnneks meie valimisseadus kindlustavat selle.

Nii see paraku ei ole. Ei kindlusta. Riigikogu valimise seaduse alusel ootaks Riigikogus keskeltläbi 43 kohta ja aegajalt ka juhuslikult 52. Kui meil on olnud tipperakonnad pidevalt väiksemad, siis on see tulnud valimisseaduse kiuste. Nii nagu sõjajärgne Soome, oleme sattunud väikese tipperakonna rööpale. Kui aga juhtub, et rahval läheb tavapoliitika igavaks ja

eksperimenti mõttes ligi pool rahvast annab korraks hääled samale erakonnale, siis võib tulla nihe. Võime sattuda Soome sõjaelsele rööpale – pidevalt üks suur erakond, kes respektierib demokraatlikku mängu. Või Venezuela-Poola rööpale, kust on raske lahkuda, kui eksperiment enam ei meeldi.

Täisnamuse saavutamist soodustab Eesti ainulaadne aste 0,9 valimisseaduses. Võib-olla oleks aeg see aste kõrvaldada ja naasta maailma tavalise D'Hondti jagaja juurde.

KOKKUVÖTE. Valimisseaduse alusel saab ennustada suurima erakonna keskmist kohtade arvu – kuid ainult keskmist ja pika aja jooksul. Kultuur saab

sellesse ootusse tekitada suuri pidevaid hälbeid. Ka praeguse Riigikogu valimise seaduse puhul on võimalik, et suurim erakond saab täisnamuse. Kui rahvas juhtub niimoodi hääletama. Seni pole ta seda teinud. Kui suurim erakond saab täisnamuse, siis on selle käitumine Eesti poliitilisest kultuurist. Kas see kultuur on demokraatlikum kui Poolas või Venezuelas, seda avastame, kui juhtume saama enamusvalitsuse. Valimissüsteemide uurijana olen veendunud, et valimissätted on tähtsad, ja olen näidanud, et nende keskmisi tulemusi saab ennustada kohakorruptise alusel. Selle keskmise ümber aga mängivad juhus ja poliitiline kultuur üpris kirjut mängu.



XIII Riigikogu pidulik avaistung

Foto: Erik Peinar