

## Proportsionaalsuse probleem Tallinnas kohalikel valimistel

Rein Toomla, Tartu Ülikooli riigiteaduste instituudi lektor

**Kui valimisseaduses on vastuolud, tuleb seadust muuta, aga muudatuste mõte ei tohi olla päevapoliitiliste probleemide lahendamine.**

Kohalike volikogude valimiste seaduse muutmise tuli Riigikogus arutusele 2008. aasta lõpus. Selle diskussiooni algatas õiguskantsler Indrek Teder, kes omakorda toetus aastapäevad varem talle esitatud arupärimisele. Arupärija oli Riigikogu liige Ain Seppik (Keskerakond), kes juhtis tähelepanu Tallinna volikogu moodustamise vastuoludele proportsionaalsuse põhimõttega. Õiguskantsler on oma analüüsi tulemused esitanud järgmises väites (ettepanek 3, punkt 52):

“Leian, et KOVVS § 8 lg 4 (valimisringkondade moodustamine linnaosade kaupa Tallinnas) ning § 9 lg 2 (mandaatide erijaotus valimisringkondade vahel Tallinnas) on vastuolus PS § 156 lg 1 lausest 3 tuleneva valimiste ühetaolisuse põhimõttega ning PS §-st 10 ja § 156 lg 1 lausest 3 koostoimes tuleneva valimiste proportsionaalsuse põhimõttega.” Samas teeb õiguskantsler Riigikogule ettepaneku viia kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus kooskõlla põhiseadusega (<http://www.oiguskantsler.ee/?menuID=220>).

Õieti on õiguskantsleri tõstatatud küsimuses peidus kaks probleemi, mille mõlema kohta võib öelda, et tegemist on hälbega proportsionaalsusest. Esiteks ei vasta volikogu kohtade jagunemine linnaosade kaupa sealsete valijate hulgaile. Üldiselt aktsepteeritav on arusaam, et kui mingi üksuse valijate hulk moodustab näiteks 10 protsenti suuremast üksusest, siis oleks mõistlik, kui selle üksuse osakaal suuremas esinduskogus jääks samuti 10 protsendi kanti. Teine tasand on seotud valimistel antud häälte ja valimistel võidetud kohtade vahekorraga. Kui mingi erakond saab valimistel näiteks 25 protsenti häältest, aga esinduskogu kohtadest hõivab pooled, siis on põhjust rahulolematuseks – igal juhul pole tegemist proportsionaalse jagunemisega.

Vaatleme neid kahte probleemi Tallinna volikogu valimiste kontekstis.

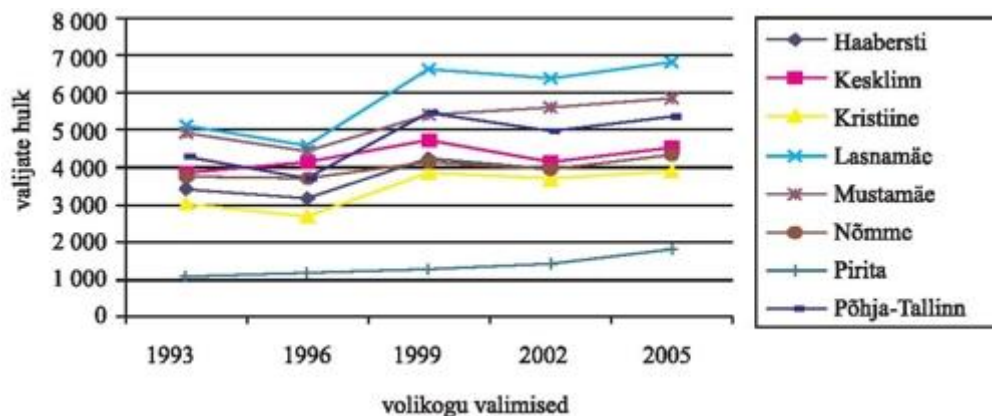
### Kes üle-, kes alaesindatud

Alates 1993. aastast on kohalikud valimised Tallinnas mõnevõrra erinenud muudes omavalitsustes toimunudest. Ühelt poolt on need olnud valimised mitmes ringkonnas, mis polegi väga erandlik. Sellised valimised on olnud lubatud harilikult suuremates linnades, kusjuures suurus oli 1990. aastatel fikseeritud volikogu arvukuse ja sellel kümnendil toimunud valimistel elanikkonna hulga kaudu. Näiteks jaotus Tartu 1999. aasta valimistel neljaks ringkonnaks, Kohtla-Järve ja Narva kolmeks ringkonnaks 1996. aasta ja 1999. aasta valimistel.

Teiselt poolt on Tallinn olnud täiesti unikaalne. Eripära seisneb seadusesättes, et pooled volikogu kohtadest jaotatakse linnaosade ehk valimisringkondade vahel võrdset, olenemata nende elanike arvust, valijate hulgast või valimistel osalenutest. Teine pool jaotatakse võrdeliselt valijate hulga järgi. Kui linnaosad oleksid enam-vähem ühesuurused – valijaskonna mõttes –, siis probleemi poleks. Kuna erinevus on võrdlemisi suur, siis on probleem terav. Seda teravust on võimalik näidata kahel tasandil.

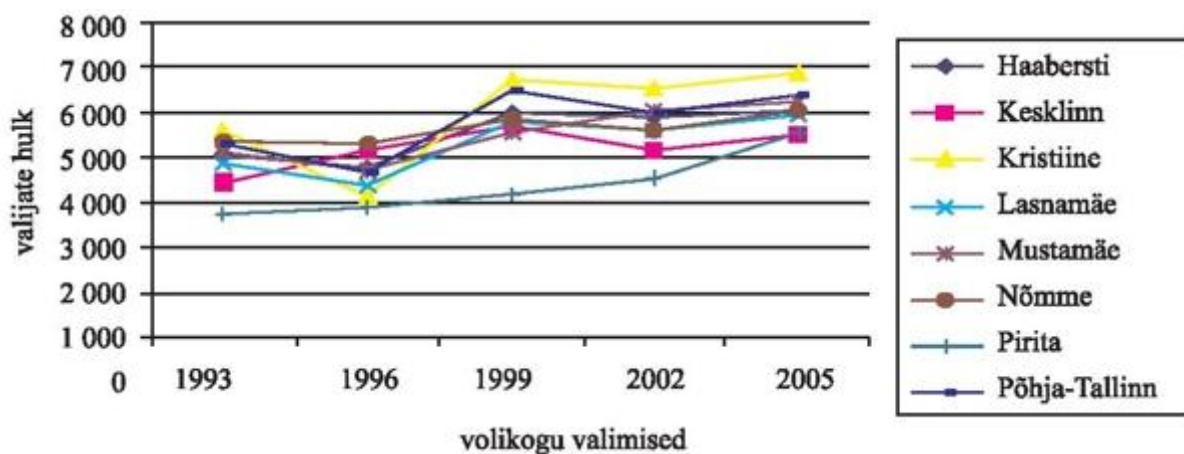
Esiteks on ühe mandaadi võitmiseks vajalik hääle hulk linnaosade kaupa erinev.

Joonis 1. Vajalike hääle hulk ühe mandaadi võitmiseks



ALLIKAS: Vabariigi Valimiskomisjon (<http://www.vvk.ee/>).

Joonis 2. Vajalik hääle hulk proportsionaalselt jaotatud mandaadi võitmiseks



ALLIKAS: Vabariigi Valimiskomisjon.

Tabel 1. Hääle ja kohtade vastavus (protsentides)

Valimised	Võitnud nimekiri		Järgmine nimekiri		Kolmas nimekiri	
	hääled	kohad	hääled	kohad	hääled	kohad
1993. a	21,0	26,6	18,2	28,1	13,3	15,6
1996. a	18,0	18,8	17,1	21,9	16,3	18,8

1999. a	23,7	32,8	17,2	21,9	13,8	14,1
2002. a	38,5	50,8	21,0	27,0	15,2	17,5
2005. a	41,1	50,8	20,7	23,8	12,2	11,1

ALLIKAS: Vabariigi Valimiskomisjon.

Joonisel 1 olev graafik illustreerib, kui palju hääli on vaja ühe koha võitmiseks vastavalt kohtade lõplikule jaotamisele linnaosade vahel.

Pilt on ideaalsest proportsionaalsusest väga kaugel. Täiesti selgelt on Pirita valija volikogus ülesindatud ja Lasnamäe valija alaesindatud, ka ülejäänud linnaosade valijate vahe on suur – võrrelge näiteks Kristiinet ja Mustamäed.

Argument sellise erinevuse õigustamiseks on teada – see on linnaosade eripära arvestamine, mida silmas pidades jaotatakse pooled volikogu kohad linnaosade vahel võrdselt. Ülejäänud kohad jagunevad proportsionaalselt valijate hulga järgi ühes või teises linnaosas. Selline jagunemine ongi erinevuste esiletoomise teine allikas.

Teiseks – kui palju on vaja hääli, et võita üks proportsionaalne mandaat?

Tallinna volikogu suurus 1993–2005 on olnud 64 ja 63 liiget. Sellest pool ehk kõigil kordadel on 32 kohta jaotatud linnaosade vahel võrdselt. Ülejäänud kohad – olgu neid 31 või 32 – jaotatakse lihtkvoodi ja suurema ülejäägi meetodil. Selliselt jaotatud kohtade võitmiseks on vaja joonisel 2 näidatud häälte hulka.

Hoolimata sellest, et matemaatilised valemid on erapooletud, ei ole ka siin kuigi suurt võrdsust. Peaaegu kõigil valimistel on Kristiine olnud kaotaja ja Pirita jällegi võitja. Eelmise käsitluse suur kaotaja Lasnamäe on siin korralik keskmik, kes kuidagi ei saa süüdistada, et just talle liiga tehakse. Kuid siinkohal ei anna midagi teha – süüdistada saab ainult juhust ning lootust, et ühel heal hetkel pöördub suurem ülejääk just sinu linnaosa kasuks.

Samas on arusaama, et linnaosadel peab olema üldises jaotuses veel mingi sisemine võrdne esindatus, kodeeritud lahendamatu vastuolu. Seda saaks lahendada viisil, kui eristada need kaks esindatust ka institutsionaalselt – ühelt poolt kõigi linnaosade võrdselt moodustatud kogu ja selle kõrval tervet linna kattev proportsionaalne kogu. Selline mõte jooksis läbi ka Riigikogu arutlustest, kuid täie õigusega juhiti tähelepanu sellest tulenevatele keerukustele (<http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenoqramm&date=1226991900#pk3069>).

### Mis tekitab kõrvalekaldeid

Seni Tallinnas – ja Eestis tervikuna – kasutusel olnud proportsionaalne valimissüsteem tekitab ideaalsest proportsionaalsusest mõned kõrvalekaldeid. Tallinnas saab seda esile tuua vastavusena võidetud häälte ja saadud kohtade vahel. Asjaomane andmestik peegeldub tabelis 1, kusjuures olen esitanud ainult kolme suurema erakonna/nimekirja näitajad, jättes need samal ajal anonüümseks.

10–protsendipunktilisi kõikumisi on olnud neljal juhul – seda on kindlasti palju rohkem, kui üldtunnustatud proportsionaalsus heaks kiidaks. Selliste vahede tekkimiseks on laias laastus kolm põhjust.

1. Viie protsendi künnise kasutamine – kaotavad kõik need nimekirjad, kelle hääle hulk jääb sellest väiksemaks. Kui Tallinna volikogus oli 63 kohta, siis näiteks nelja protsendi häätekogusega võiks mõistliku õnne korral pretendeerida kahele kohale, praeguse 79 koha puhul isegi kolmele kohale. Selliste erakondade poolt antud hääled on kaotsiläänud hääled. Niisuguse kriteeriumi järgi hinnatakse mõnikord mitte ainult valimissüsteemi proportsionaalsust, vaid ka selle demokraatlikkust. Kõigi eelnenud valimiste korral, 1993–2005, läks niiviisi Tallinnas hääli kaotsi, nagu näitab tabel 2.

Esimesed valimised kipuvad harilikult olema kaotsiläänud hääle osas võrdlemisi katastroofilised – ka Riigikogu valimistel 1992 oli see näitaja peaaegu 15 protsenti. Tallinn ei ole siin mingi erand, näiteks Tartus läks 1996. aasta valimistel niimoodi kaotsi 21,3 protsenti häälest ja Pärnus 2002. aastal 12,6 protsenti. Pikapeale valija õpib ja annab oma hääle pigem sellele nimekirjale, kellel on suuremad lootused oma esindatusele. Kuid ikkagi läheb selle künnisega hääli kaotsi. Absoluutset vastavust saavutada on õigupoolest võimatu – ikka jääb mingi hälve. Kui see on alla ühe protsendi, siis vaevalt see paljusid häirib.

2. Võrdlusarvude kasutamine – tegelikult on see üks proportsionaalsuse tagamise võte. Kui kohtade jaotamisel võetakse aluseks väga loomulikuna tunduvad kandidaatide kogutud hääled, siis võimsa liidri puhul, kes kogub üksi vaat et lõviosa nimekirjale antud häälest – sellised näited on Savisaar Lasnamäel 2005. ja 2009. aastal või Ansip Tartus 2002. aastal –, jäävad liidri vähese hääle hulga saanud võitluskaaslased volikogust suuremalt jaolt välja, mis sest et erakonna kui terviku toetajateks võiks lugeda suurt osa valijatest.

Võrdlusarvude kasutamisel on oluline, millise mehhanismi abil need saadakse. Osa maailmas kasutusel olevaid süsteeme soosib võitnud erakonda, osa on leebemad ka väiksemate parteide suhtes. Et võrdlusarvud tekivad jagamise tulemusena, siis tagajärg sõltub sellest, millised on jagajad. Seni kasutati volikogude puhul nn modifitseeritud d'Hondti valimissüsteemi jagajaid, mis numbriliselt kujutasid sellist jada – 1, 2<sup>0,9</sup>, 3<sup>0,9</sup>, 4<sup>0,9</sup> jne. Nende tegelikud väärtused olid 1; 1,866066; 2,687875; 3,482202 jne. Siinkohal tuleb märkida, et erinevus selle jada järjestikku paiknevate liikmete vahel on umbes 0,8. See erinevus ehk samm on erinevate jagajate süsteemide puhul erinev ning arvutused näitavad, et väiksem samm soosib võitjaid, suurem samm väiksemaid erakondi.

Tabelis 3 on toodud Tallinna volikogu kohtade jaotus nii, nagu see oli 2005. aasta valimistel, kus kasutati modifitseeritud d'Hondti jagajaid sammuga umbes 0,8 ja võrdlusena tulemus, kus jagajad olid 1, 2, 3, 4 jne ehk samm oli täpselt 1,0.

3. Ebaproportsionaalsus võimendus veel sellegi kaudu, et kõik kohad jagati ära valimisringkondades ehk linnaosades. Iseenesest tundub see jällegi väga arusaadav ja demokraatlik, kuid selline lähenemine võib tekitada ning tihtipeale tekitabki olukorra, kus erakond või nimekiri on küll täis saanud viis protsenti häälest, aga kohtade jagamisel ei osale – õieti ei jätku talle volikogus kohti. Probleem on selles, et kuigi erakond saab ülelinnaliselt viis protsenti või enamgi täis, võib ta ilma jääda kohtadest, mis jaotatakse ringkonnas, sest seal pole selle künnisega midagi peale hakata. Et pretendeerida ühele kohale linnaosas, oli Pirital vaja saada 20 protsendi ringis hääli, Lasnamäel seitse protsenti, mujal nende vahepeal. Nii tegelikult ka juhtus, kui 2002. aasta valimistel 6,8 protsenti häälest kogunud Isamaaliit ei saanud volikogus ühtegi kohta.

Äärmused pisut tasakaalustusid

Lahenduskäikude otsinguil Riigikogu politiseerus ja polariseerus. Tegelikult polnud vastupidist käitumist põhjust oodata.

Debattide käigus Keskerakond kaitses seisukohta, mille järgi linnaosade esindatus volikogus oleks pidanud tuginema valijate hulgale

(<http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1228806300#pk3242>),

toonase valitsusliidu esindajad leidsid, et alustada tuleb häälte vastavusse viimisest mandaatidega

(<http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1228201500#pk3147>).

Mõlemad pooled seisid hea proportsionaalsuse suurendamise eest, mis oligi õiguskantsleri ettepaneku eesmärk. Kuigi tundub, et õiguskantsleri põhitähelepanu koondus pigem linnaosade erijaotusele.

### **Mida siis otsustati ja mis välja tuli?**

1. Linnaosade esindatuse põhimõte jäi samaks, volikogu liikmete arv suurenes 79-ni ja igale linnaosale anti automaatselt viis kohta, ülejäänud kohad jagatakse proportsionaalselt. Viimaste valimiste aegu kujunenud seisu vt tabelist 4.

Üldises võrdluses on äärmuste, Lasnamäe ja Pirita vahe enam kui kolmekordne. Valemi abil moodustatud osas näeme huvitava kombel teistsugust äärmust – ka seal torkab silma Pirita, kuid nüüd selliselt, et proportsionaalse koha kättevõtmine on muutunud kõige kallimaks. Nõmmel on see tunduvalt lihtsam, kuid valem on valem.

2. Kadusid ära modifitseeritud d'Hondti jagajad Eestis tervikuna, mitte ainult Tallinnas. Nende asemel kasutati ja arvatavasti kasutatakse ka tulevikus nn klassikalist d'Hondti jagajate rida – 1, 2, 3, 4 jne. See on see, kus samm on täpselt 1,0, mis ei soosi enam kuigi palju võitjat, mis aitas kindlasti kaasa proportsionaalsuse suurenemisele. Kinnituseks on tabel 5 valimistulemuste kohta Tallinnas (esitatud on ainult kohad võitnud erakonnad). Et viie protsendi künnis jäi alles, siis absoluutset proportsionaalsust pole mõtet loota. Kuid kaotsiläinud häälte osakaal oli senipeetud valimiste väikseim – 4,4 protsenti.

3. Sarnaselt Riigikogu valimistega täiendati kohalike valimiste seadust kompensatsioonimandaatide süsteemiga, seda küll ainult sellistel puhkudel, kus on tegemist vähemalt kahe valimisringkonnaga. Peale Tallinna kasutati sellist võimalust veel ühinemist kavandanud Vändra ja Kaisma vallas. Selle paranduse järgi võivad tõepoolest kõik nimekirjad, mis koguvad viis protsenti häälest, olla oma esindatuses kindlad. Siiski ilmnis selle võimaluse kehtestamisega üks aspekt, mis Riigikogus toimunud arutlustest läbi ei jooksnud, kuid mille pretsedendid on ilmnenud kõigil Riigikogu valimistel, kus seda varianti on kasutatud. Nimelt ripub õhus alati võimalus, et kompensatsioonimandaatide osakaal muutub võrdlemisi suureks. Tallinnas jagati seekord niiviisi välja 19 kohta. See teeb suhtarvuks 24 protsenti, mis tähendab sisuliselt neljandikku kohtadest. Iseenesest pole ka selles midagi taunitavat, kuid probleem tekib uuesti linnaosade tasandil. Ei ole mingit garantiid, et kompensatsioonimandaatide abil tekkinud volikogu kohad jagunevad ühtlaselt kõigi linnaosade vahel. Veelgi enam – on võimalus, et mõni linnaosa kaotab selliselt võrdlemisi palju talle formaalselt eraldatud kohtadest. Tegelikult nii juhtuski, nagu on näha tabelist 6.

Kuivõrd olen eelnevalt juhtinud tähelepanu Lasnamäe ala- ja Piritu ülesindatusele, siis tuleb välja, et kompensatsioonimandaatide mehhanismi kaudu äärmused tegelikult pisut tasakaalustusid. Poliitilist debatti silmas pidades vaevalt seaduseparanduse autorid niisuguse tulemusega arvestasid, ehkki senised valimised – kuigi küll Riigikogu tasandil – kinnitavad selliste mandaatide jagunemise prognoosimise keerukust.

Lõpetuseks tuleb tõdeda, et tegemist oli meie iseseisva poliitilise ajaloo esimese juhtumiga, kus valimisreeduse muudatuste mõte oli päevapoliitiliste probleemide lahendamine. Oleks hea, kui see jääkski ainsaks, sest niisuguste juhtumite kordumisel jõuame seisundisse, kus iga poliitiline jõud püüab enne valimisi luua endale võimalikult soodsat keskkonda, pidades silmas kitsaid erakondlikke huvisid ja jättes kõrvale ühiskonna kui terviku huvid.

*Tabel 2. Kaotsiläinud hääled*

Valimised	Kaotsiläinud häälte osakaal (%)
1993. a	21,3
1996. a	8,5
1999. a	8,6
2002. a	10,0
2005. a	5,7

ALLIKAS: Vabariigi Valimiskomisjon.

*Tabel 3. Jagajatest tingitud erinevused*

Erakond	Tegelik kohtade hulk 2005. Samm ca 0,8	Ümberarvutatud kohtade hulk 2005. Samm 1,0
Keskerakond	32	29
Reformierakond	15	14
IRL	7	9

SDE	6	8
Res Publica	3	3

ALLIKAS: Arvutuste aluseks on Vabariigi Valimiskomisjoni andmed.

*Tabel 4. Mandaadi väärtus 2009. aastal*

Linnaosa	Ühe mandaadi võitmiseks vajalik hääle hulk üldiselt	Ühe mandaadi võitmiseks vajalik hääle hulk proportsionaalselt moodustatud osas
Haabersti	3627	8 160
Kesklinn	3867	7 733
Kristiine	2943	7 847
Lasnamäe	5820	8 465
Mustamäe	4783	8 768
Nõmme	3348	7 533
Pirita	1899	11 394
Põhja-Tallinn	4435	8 870

ALLIKAS: Vabariigi Valimiskomisjon.

*Tabel 5. Hääle ja kohtade vastavus 2009. aasta valimistel*

Erakond	Hääle %	Kohtade %
Keskerakond	53,5	55,7

Reformierakond	16,6	17,7
IRL	15,4	16,5
SDE	9,8	10,1

ALLIKAS: Vabariigi Valimiskomisjon.

*Tabel 6. Linnaosade võidud ja kaotused mandaatide lõikes*

Linnaosa	Ettenähtud mandaadid	Tegelikult saadud kohad
Haabersti	9	8
Kesklinn	10	8
Kristiine	8	10
Lasnamäe	16	20
Mustamäe	11	10
Nõmme	9	9
Pirita	6	4
Põhja-Tallinn	10	10

ALLIKAS: Vabariigi Valimiskomisjon.