



Faktileht

Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakond

Nr 1/2009 • poliitika – esindatuse ebavõrdsusest

• Sissejuhatus

Õiguskantsler tegi eelmise aasta 3. novembril Riigikogule ettepaneku viia kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 8 lõige 4 ja § 9 lõige 2 kooskõlla põhiseadusega, leides, et kehtivas seaduses sätestatud Tallinna valimisringkondade moodustamine linnaosade kaupa ning mandaatide erijaotus valimisringkondade vahel on vastuolus põhiseaduses sätestatud valimiste ühetaolisuse ja proportsionaalsuse põhimõttega.

Käesolev Faktileht keskendub õiguskantsleri ettepanekul kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadusesse sisse viidud muudatuste taustal ühetaolisuse ühe elemendi, esindatuse ebavõrdsuse mõõtmisele, kasutades selleks politoloogias levinud indeksit. Esindatuse ebavõrdsuse mõõtmiseks kasutatava indeksi arvutamise valem annab võimaluse mõõta ja võrrelda kohalike ja Riigikogu valimiste ühetaolisust nii vana seaduse kui ka uue seadusemuudatuse kohaselt.

Tuleb täpsustada, et siinkohal ei hinnata mitte niivõrd ühetaolisuse kui põhimõtte väärtust, vaid selle üht elementi – häälte kaalu ehk häälte võrdset esindatust ringkondades. Nimelt võib valimiste ühetaolisuse põhimõtte puhul eristada kolme elementi: valija häälte arv, selle kaal ja kandidaatide võimalused. Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne (2002) eristab neist kahte esimest järgmiselt: “/.../ aktiivse valimisõiguse puhul tähendab ühetaolisus, et kõigil valijatel peab olema võrdne arv hääli ja et *eri valimisringkondade valijate häälel peab olema enam-vähem ühesugune kaal*. Ühetaolisuse printsiibiga on vastuolus olukord, kus ühe ja sama mandaatide arvuga valimisringkondades valijate arv oluliselt erineb, mistõttu on oluliselt erinev ka nendes ringkondades antavate häälte kaal.”

• Esindatuse ebavõrdsuse indeks

Hääle kaalu, mida politoloogias on nimetatud ka (piirkondliku) esindatuse ebavõrdsuseks (ingl *malapportionment*, Samuels ja Snyder 2001), tuleb selgelt eristada (mitte)-proportsionaalsuse printsiibist. Kui viimane tõusetub olukorras, kus erakonnad saavutavad valimistel esinduskogus kohtade arvu, mis ei vasta nende kogutud häälte osakaalule, siis esindatuse ebavõrdsus tekib situatsioonis, kus geograafilisele üksusele määratud mandaatide osakaal ehk kohtade

arv valitavas kogus ei vasta selle üksuse valijaskonna osakaalule (Monroe 1994, 138). Siinkohal võiks illustratiivse näitena tuua Suurbritannia. Nimelt kasutatakse seal suhtelise enamuse valimissüsteemi, mille tulemusena on valimistulemused tihti äärmiselt ebaproportsionaalsed: saadiku-kohtade jagamisel parlamendivalimistel on sageli absoluutse enamuse saavutanud partei valimisvõit häälte osakaalu järgi üsna väike. Samas on valimistulemuste eba-

proportsionaalsusest hoolimata hääle piirkondlik ebavõrdsus väike, sest ühemandaadilistes ringkondades on valijate üldarv väga sarnane.

Esindatuse ebavõrdsust on võimalik mõõta mitme indeksi abil, levinuimad on Arendt Lijpharti pakutud Gini koefitsient, Burt L. Monroe võrdse osakaalu indeks ja selles ülevaates kasutatud Loosemore'i-Hanby indeks. Kuigi indeksite arvutusviisid erinevad, annavad nad üsna samasuguseid tulemusi. Loosemore'i-Hanby indeks muutub vahemikus 0–100. Väärtus null iseloomustab olukorda, kus kõik hääled on täiesti võrdsed, näiteks siis, kui kogu riik või omavalitsusüksus moodustab ühe valimisringkonna ning kõik esindajad valitakse esinduskogusse sellest ühest ringkonnast. Täielikult võrdset esindatust võib esineda ka mitmemandaadilistes ringkondades ning enamiku demokraatlike riikide esinduskogud ongi sellele üsna lähedal (Samuels ja Snyder 2001, 660).

Väärtus sada iseloomustab teist äärmust, näiteks olukorda, kus on moodustatud kaks valimisringkonda: esimeses moodustab

valijaskonna üks valija, kuid just selles valimisringkonnas jagatakse välja kõik mandaadid, ning teisele ringkonnale, kus elab küll 99,9% valijas-konnast, pole jäetud jagamiseks ühtegi mandaati.

Loosemore'i-Hanby esindatuse ebavõrdsuse indeksit E arvutatakse järgmise valemi abil:

$$E=(1/2)\sum |M_i-H_i|$$

Valemis on M_i valimisringkonna mandaatide protsent kogumandaatidest ja H_i valimisringkonna valijaskonna protsent kõigist valijaist.

Sõnades väljendatuna on valem järgmine: esiteks tuleb omavahel liita ringkondade mandaatide ja hääletajate protsentide vahe absoluutväärtused – nõnda saame kõikide erinevuste summa. Seejärel jagame saadud protsendi kahega, sest kõiki erinevusi on summas arvestatud topelt. Nõnda saame näiteks, et 2005. aastal kohalike omavalitsuste valimisel oli Tallinnas vastav indeks 11,2 % (vt tabel 3).

Tabel 1. Mandaatide ja valimisnimekirjadesse kantud inimeste arv 2005. aastal Tallinnas

| Linnaosa | Hääletajaid | Hääletajate % | Mandaate | Mandaatide % | Vahe absoluutväärtus |
|------------------|-------------|---------------|----------|--------------|----------------------|
| 1. Haabersti | 30 038 | 9,6 | 7 | 11,1 | 1,5 |
| 2. Kesklinn | 36 063 | 11,5 | 8 | 12,7 | 1,2 |
| 3. Kristiine | 23 458 | 7,5 | 6 | 9,5 | 2 |
| 4. Lasnamäe | 88 580 | 28,3 | 13 | 20,6 | 7,7 |
| 5. Mustamäe | 52 554 | 16,8 | 9 | 14,3 | 2,5 |
| 6. Nõmme | 30 207 | 9,7 | 7 | 11,1 | 1,4 |
| 7. Pirita | 8 837 | 2,8 | 5 | 7,9 | 5,1 |
| 8. Põhja-Tallinn | 42 771 | 13,7 | 8 | 12,7 | 1 |
| Kokku | 312 508 | 100,0 | 63 | 100,0 | 22,5 |

Allikas: Riigikogu valimiste osakond; osakaalud ja vahe autorite arvutatud.

Tabelist 1 on näha, et kõige enam on üleesindatud Pirita, kus elab 2,8% Tallinna valijaskonnast, kuid kõigist linnavolikogu mandaatidest saab see piirkond 7,9%. Üleesindatuse poolest järgnevad Piritalle Kristiine, Haabersti, Nõmme ja Kesklinn.

Kõige alaesindatum on Lasnamäe, mille valijaskond moodustab 28,3% Tallinna valijaist, kuid kellele on ette nähtud vaid 20,6% mandaatidest. Tunduvalt vähem alaesindatud on Mustamäe ja Põhja-Tallinn.

Tabelis 2 on mandaatide jaotus 2005. aasta valimistel ning käesoleva aasta mandaatide jaotus uue, juba vastu võetud seaduse ja ühe põhiseaduskomisjonis arutlusel olnud ettepaneku kohaselt, mille järgi oleks

kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadusest § 9 lõige 2 kaotatud. Tabelis 2 toodud jaotuste järgi on välja arvatatud ka esindatuse ebavõrdsuse indeksi väärtus nende kolme näite jaoks (tabel 3).

Tabel 2. Mandaatide jaotus uue ja vana seaduse alusel

| Linnaosa | Mandaate 2005 | Mandaate 2009, uus seadus | Mandaate 2009, § 9 lõiketa 2 |
|------------------|------------------|---------------------------------|------------------------------------|
| 1. Haabersti | 7 | 9 | 6 |
| 2. Kesklinn | 8 | 9 | 7 |
| 3. Kristiine | 6 | 8 | 5 |
| 4. Lasnamäe | 13 | 16 | 18 |
| 5. Mustamäe | 9 | 12 | 10 |
| 6. Nõmme | 7 | 9 | 6 |
| 7. Pirita | 5 | 6 | 2 |
| 8. Põhja-Tallinn | 8 | 10 | 9 |
| Kokku | 63 | 79 | 63 |

Allikas: Mandaatide jaotus 2005: www.vvk.ee; 2009 autorite arvutatud.

Otsides Tallinna valimissüsteemile võrdlusandmeid mujalt maailmast, on neid kohalike valimiste puhul võimalik leida üsna vähe, sest mitme ringkonnaga kohalikke valimisi ei ole Lääne-Euroopas demokraatlike riikide pealinnades just palju. Henk van der Kolki 2007. aastal ilmunud kohalike valimiste valimissüsteeme kõrvutava uuringu kohaselt on Lääne-Euroopas mitme ringkonnaga kohalikud valimised omavalitsusüksuses kasutusel ainult Schleswig-Holsteini ja Põhja-Rein-Vestfaali liidumaal ning mõningais Iirimaa ja Ühendkuningriigi linnades (van der Kolk 2007, 165–168). Meie lähinaabrite, Helsingi, Riia ja Vilniuse puhul moodustab kogu linn ühe valimisringkonna. See tähendab, et indeksi väärtus oleks null – kõigi valijate hääled on täiesti võrdse kaaluga.

Võrdluse pakkumiseks Tallinna volikogule on Loosemore'i-Hanby indeks arvutatud veel 1995. ja 2007. aasta Riigikogu valimistel, kuna valimiste vahel muutus nii ringkondade kui ka valijaskonna arv. Hoolimata valijaskonna suurusest ning mandaatide arvu erinevusest Tallinna ja kogu Eesti vahel on indeksid võrreldavad, sest need põhinevad osakaaludel, mitte rahvaarvul. Teiste sõnadega, riigist või võimu tasandist olenemata on kõik esinduskogud omavahel võrreldavad. Toodud on ka 2007. aasta Glasgow ja 2004. aasta Dublini valimised. Glasgow ja Dublin sobivad võrdlusena sellegi poolest, et mõlema linna valimissüsteemid on Tallinnaga üsna sarnased (vt tabel 3).

Tabel 3. Loosemore'i-Hanby indeks võrdluses

| Valimised | Valijaskond | Ringkondi | Esinduskogu suurus | Loosemore'i- Hanby indeks |
|---------------------------|-------------|-----------|-----------------------|------------------------------|
| Riigikogu 2007 | 897 243 | 12 | 101 | 1,45 |
| Tallinn, § 9 lõiketa 2 | 312 963 | 8 | 63 | 1,6 |
| Glasgow 2007 | 434 423 | 21 | 79 | 2,47 |
| Riigikogu 1995 | 790 392 | 11 | 101 | 2,93 |
| Dublin 2004 | 349 285 | 13 | 52 | 3,18 |
| Tallinn 2009 | 312 963 | 8 | 79 | 10,89 |
| Tallinn 2005 | 312 963 | 8 | 63 | 11,23 |

Allikas: Riigikogu 1995 ja 2007 ning Tallinn 2005 andmed: www.vvk.ee ja Riigikogu valimiste osakond; Glasgow andmed: Glasgow City Council – www.glasgow.gov.uk; Dublini andmed: www.electionsireland.org; indeksid autorite arvutatud.

Märkus: Valimised on reastatud indeksi kasvavas järjekorras.

Tabelist on märgata, et Dublini või Glasgow'ga võrreldes on Tallinna linnaosad volikogus esindatud ebavõrdselt. Ebavõrdsuse indeksi erinevused on enam kui kolmekordsed. Kuigi uus, käesoleval aastal kehtima hakkav süsteem esindab linnaosi veidi võrdsemalt kui 2005. aasta oma, on muutus tühine ja mõlema seaduse puhul on indeks üle kümne protsendi. Jätnud seadusest välja aga § 9 lõike 2, muutub esindatuse ebavõrdsus Tallinnas oluliselt, langedes 1,6%-ni ehk väga väikese ebavõrdsuseni.

Samuels ja Snyder on oma artiklis arvutanud 78 riigi parlamendi (nii alam- kui ka ülemkodades) esindatuse ebavõrdsuse indeksi ja välja toonud ka 20 kõige ebavõrdsema esindatusega alamkoda. Tallinna volikogu oleks selles järjestuses 16. kohal, lähestikku selliste riikide nagu Gambia (14%), Colombia (13,2%), Andorra (13%), Hispaania (9,6%), Brasiilia (9,1%) ja Gruusia parlamentidega (9%). Kõige ebavõrdsema esindatusega riik on Tansaania, kus indeksi väärtus on 26,2%.

Erinevalt Tallinna linnast oleks aga Riigikogu kuulunud 2007. aastal 20 kõige võrdsema esindatusega parlamendi hulka. Edetabeli tipus on loomulikult riigid, kus indeksi väärtus on null – kogu riik on üks valimisringkond (kokku viis riiki, sealhulgas Euroopast Holland). Neile riikidele järgnevad Läti (0,7%), Itaalia (0,8%), Malta ja Soome (mõlemal 0,9%) parlament. Riigikogu oleks 15. kohal kõrvuti USA ja Slovakkia, kus esindatuse ebavõrdsus on sama suur.

Üldiselt võib öelda, et kui arenenud demokraatiates on alamkodade puhul Loosemore'i-Hanby valemi alusel arvatud keskmine esindatuse ebavõrdsuse indeks 4, siis kõikide riikide keskmine on Samuelsi ja Snyderi andmetel 7 ning äärmiselt kõrge ebavõrdse esindatuse indeks (alates 16-st) iseloomustab uusi demokraatiad ja üleminekuühiskondi (Samuels ja Snyder 2006, 659–660).

Kasutatud kirjandus

Eesti Vabariigi põhiseadus (2002). Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS.
Lijphart, Arendt. Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. Yale University Press, New Haven and London.

Monroe, Burt L. (1994). Disproportionality and Malapportionment: Measuring Electoral Inequality. – Electoral Studies, 13, pp 132–149.

Samuels, David; Snyder, Richard (2001). The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective. – British Journal of Political Science, vol 31, no 4, pp 651–671.

Van der Kolk, Henk (2007). Local Electoral Systems in Western Europe. – Local Government Studies, vol 33, no 2, pp 159–160.