



ÕIGUSKANTSLER

ETTEPANEK nr 3

Tallinn

03.11.2008

Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseadusega

Analüüsisin Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS ja põhiseadus) § 139 lg 1 ja õiguskantsleri seaduse (ÕKS) § 1 lg 1 ja § 15 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse (KOVVS) vastavust põhiseadusele.

Leian, et KOVVS § 8 lg 4 (valimiringkondade 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.

Tuginedes PS § 142 lõikele 1 ja ÕKS §-le 17 teen Riigikogule ettepaneku

viia KOVVS § 8 lg 4 ning § 9 lg 2 kooskõlla põhiseadusega.

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Minu poole pöördus 08.11.2007 Riigikogu liige Ain Seppik palvega hinnata KOVVS § 9 lg 2 vastavust põhiseadusele. Avaldaja leidis, et KOVVS § 9 lg 2 on vastuolus PS § 156 lõikest 1 tuleneva kohaliku omavalitsuse valimiste ühetaolisuse põhimõttega, kuna Tallinna erinevate valimisringkondade valijate hääle kaal on erinev.

2. Otsustasin alustada menetluse KOVVS § 8 lg 4 ning § 9 lg 2 põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks ning pöördusin teabe nõudmistega Tallinna Linnavolikogu, justiitsministri ning regionaalministri poole. Palusin selgitada, mis on Tallinnas mandaatide erijaotuse kehtestamise eesmärgiks ning võtta seisukoha, kas eesmärki saab lugeda põhiseaduslikku järku väärtuseks ja kas piirang on proportsionaalne taotletava eesmärgi suhtes.

3. Tallinna Linnavolikogu esimees leidis oma vastuses, et kehtiva valimissüsteemi alusel ei ole võimalik linnaosades järgida valimiste ühetaolisuse põhimõtet (valija hääle võrdne kaal), kuna iga linnaosa mandaadi kohta tuleb igas linnaosas erinev arv valijaid. Iga valija hääle võrdne kaal oleks võimalik vaid siis, kui Tallinnas oleks üks valimisringkond või kõik mandaadid jagataks linnaosades ainult valijate arvust lähtuvalt. Seega on KOVVS § 9 lg 2 vastuolus aktiivse valimisõiguse ühetaolisuse printsiibiga (PS § 156 lg 1) ning PS § 12 lõikega 1 (üldine võrdsuspõhiõigus).

4. Regionaalminister osundas, et Siseministeriumil puudub teave selle kohta, millisel eesmärgil on KOVVS väljatöötaja (Justiitsministerium) KOVVS § 9 lg 2 kehtival kujul välja pakkunud ning milliseid eesmarke ja kaalutlusi on Riigikogu KOVVS-i vastu võttes Tallinna linna

puudutava valimisringkondade moodustamise eriregulatsiooni kehtestamisel silmas pidanud (põhjendused puuduvad ka KOVVS seletuskirjas). Seetõttu ei saa regionaalminister hinnata, milliseid väärtusi peaks kaitsma KOVVS-is sätestatud piirang, kas tegemist on valimisprintsipiide põhiseadusvastase riivega ja kas kehtestatud piirang on taotletava eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne.

5. Justiitsminister vastas, et 1993. a Tallinna suhtes eriregulatsiooni kehtestamine tulenes sellest, et kohaliku omavalitsuse reformiga moodustati Tallinnas piiratud omavalitsusega linnaosad, mistõttu võimaldati valimisringkondade moodustamist üldistest põhimõtetest erinevalt. Demokraatia põhimõtte üheks eesmärgiks on tagada ka väiksemaarvuliste huvigruppide (linnaosade) kaitse. Tallinna linnaosad on kujunenud välja ajalooliselt, geograafiliselt, avalike teenuste kättesaadavusest tulenevalt ning linnaosadel on kujunenud autonoomne identiteet. Linnaosade jaotus tuleneb ka linnaosas elavate elanike erinevatest huvidest. Seetõttu on oluline võimaldada iga linnaosa huvi volikogus esile pääsemine. Olukord, kus väiksemad üksused saavad proportsionaalselt rohkem mandaate, on eesmärgipärane ning kooskõlas põhiseadusega.¹ Justiitsminister leidis kokkuvõttes, et KOVVS § 8 lg 4 ja § 9 lg 2 koostoimes Tallinna Linnavolikogu 10.10.1996 määrusega nr 27 kinnitatud „Tallinna põhimääruse” lisadega 7-17 on kooskõlas põhiseadusega, tagades rahva võimalikult suure demokraatliku osaluse ühiselu otsuste tegemisel volikogus linnaosade huvide võrdse esindatuse kaudu.

II Asjakohased sätted

6. KOVVS § 1 lg 3, § 8 lg 4 ja § 9:

"§ 1. Valimissüsteemi alused

[...]

(3) Valimistulemused tehakse kindlaks proportsionaalsuse põhimõtte alusel."

"§ 8. Valimisringkondade moodustamine

[...]

(4) Tallinnas moodustab volikogu valimisringkonnad linnaosade kaupa.

[...]."

"§ 9. Mandaatide jaotamine valimisringkondade vahel

(1) Volikogu jaotab mandaadid valimisringkondade vahel, lähtudes valijate arvust rahvastikuregistri andmete põhjal valimisaasta 1. juuni seisuga, järgmiselt:

1) valijate koguarv jagatakse volikogu liikmete arvuga;

2) valimisringkonna valijate arv jagatakse käesoleva lõike punktis 1 nimetatud tehte tulemusena saadud arvuga;

3) iga valimisringkond saab mandaate vastavalt käesoleva lõike punkti 2 kohase tehte tulemusena saadud arvu täisosale;

4) käesoleva lõike punkti 3 alusel jaotamata jäänud mandaadid jaotatakse suurimate jääkide põhimõttel, lähtudes käesoleva lõike punktis 2 nimetatud tehete tulemusena saadud arvude murdosadest.

¹ Justiitsminister osundab, et sarnaselt on Soome *Eduskunta* valimistel erinevas olukorras Ahvenamaa, kellele on seadusega ette nähtud ainult 1 mandaat (Soome PS § 25 lg 2: "Eduskunta valimistel jaotatakse riik Soome kodanike arvu alusel vähemalt 12 ja kõige rohkem 18 valimisringkonnaks. Ahvenamaa moodustab oma valimisringkonna ühe rahvaesindaja valimiseks."). Sätte eesmärk on tagada elanike piirkondlik esindatus, mistõttu võivad valimisringkonnad olla elanike arvult erinevad. (Antero Jyränki. – Uusi perustuslakimme. Turku 2000, lk 94). Ühetaolisuse põhimõtte kehtib ainult valimisringkonnas, riigiülel toob valimissüsteem kaasa erineva häälekaalu valituks osutunud esindaja kohta (Ilkka Saraviita. – Perustuslaki 2000. Helsinki 2000, lk 190).

(2) Tallinnas jaotatakse vähemalt pool mandaatidest linnaosade vahel võrdselt, ülejäänud mandaadid käesoleva paragrahvi lõikes 1 ettenähtut järgides."

7. Tallinna Linnavolikogu 10.10.1996 määrusega nr 27 kinnitatud "Tallinna põhimääruse" lisad 7-14 (linnaosade piiride kirjeldus ja skeem).

III Õiguskantsleri seisukoht

1. Asjakohased valimisõiguse põhimõtted

1.1. Valimiste ühetaolisuse põhimõte

8. PS § 156 lg 1 lause 3 kohaselt on kohaliku omavalitsuse volikogu valimised üldised, ühetaolised ja otsesed. Kõnealusel juhul on avaldaja tõstatanud küsimuse kehtiva regulatsiooni kooskõlast volikogu valimiste ühetaolisuse põhimõttega, mis kujutab endast PS § 12 lõikes 1 sisalduva üldise võrdsuspõhiõiguse erijuhtumit.

9. Valimiste ühetaolisuse põhimõtte puhul võib eristada järgmisi alapõhimõtteid: valija häälte arvu võrdsus, valija hääle kaalu võrdsus ning kandidaatide võrdsed võimalused.² Siinkohal omavad tähtsust valija hääle kaalu võrdsuse ning kandidaatide võrdsete võimaluste põhimõtted.

10. Riigikohus on sedastanud: "Valimiste ühetaolisuse põhimõte demokraatliku riigikorralduse ühe alustalana tähendab, et igal valijal peavad olema valimistulemuste mõjutamiseks võrdsed võimalused. Aktiivse valimisõiguse kontekstis tähendab ühetaolisuse põhimõte ennekõike seda, et kõikidel valimisõiguslikel isikutel peab olema võrdne arv hääli ning et kõigil häältel peab olema võrdne kaal esinduskogu kohtade jaotamise üle otsustamisel."³ "Põhiseaduse § 156 [...] tagab formaalse võrdsuse. Näiteks tähendab valija jaoks formaalne võrdsus kõigi valijate ühesugusest kohtlemist, kui arvestatakse tema häält mandaatide jagamisel; [...]."⁴

11. Euroopa Nõukogu juures tegutsev Veneetsia Komisjon on oma "Valimiste hea tava koodeksis" rõhutanud valimiste ühetaolisuse põhimõtte olulisust, sh ka kohalikel valimistel. Kuigi geograafilisi ja administratiivseid kriteeriume võib valimisringkondade moodustamisel arvesse võtta, tuleks ühetaolisuse põhimõtte kohaselt mandaatide jaotusel pidada määravaks eeskätt siiski elanike arvu (sh kombinatsioonides nt tegelik elanike arv, hääleõiguslike elanike arv, tegelikult hääletajate arv jne). Võimalikud kõrvalekalded võivad olla kuni 10%, igal juhul mitte enam kui 15%, v.a väga eriliste asjaolude esinemisel (nt koondunud vähemuse kaitse, väga kõrge asustus).⁵

12. Seega peab mandaatide jaotus valimisringkondade vahel aktiivse valimisõiguse ühetaolisuse põhimõttest tulenevalt olema suunatud sellele, et igal valijal oleks lisaks samale häälte arvule ka võrdne hääle kaal ehk selle kaudu võrdne võimalus mõjutada valimistulemust. Sama kohaliku omavalitsuse üksuse võrdse mandaatide arvuga valimisringkondades peaks olema võimalikult võrdne arv hääleõiguslikke valijaid ja vastupidi.

² Vt Veneetsia Komisjoni "Valimiste hea tava koodeksi" art 2 (equal suffrage: equal voting rights, equal voting power, equality of opportunity); kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-e.pdf) (10.10.2008).

³ RKPJKo 01.09.2005, nr 3-4-1-13-05, p 16.

⁴ RKPJKo 15.07.2002, nr 3-4-1-7-02, p 19.

⁵ Vastu võetud Veneetsia Komisjoni 51. plenaaristungil (Venice, 05-06.07.2002); kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-e.pdf) (10.10.2008). Riigikohus on rõhutanud, et ehkki Euroopa Nõukogu soovitude näol ei ole tegemist õiguslikult siduvate dokumentidega, koondavad need endasse Euroopa demokraatlike riikide arusaamu ja on seega põhiseaduse tõlgendamisel kohaseks abivahendiks (vt RKPJKo 01.09.2005, nr 3-4-1-13-05, p 17).

13. Riigikohus on ka leidnud: "Valimiste ühetaolisuse põhimõte, koosmõjus PS §-st 12 tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega, tähendab passiivse valimisõiguse puhul kõigile kandidaatidele võrdsete võimaluste tagamist nii valimistel kandideerimiseks kui ka valimisedu saavutamiseks."⁶ Kandidaadi võrdsed võimalused valimisedu saavutamiseks sõltuvad aga paratamatult tema poolt antud häälte kaalust ehk iga hääle võrdsest mõjust valimistulemusele. Kui üksikkandidaadile või valimisnimekirjale valimistel antud häälte osakaal ei võrdu saadud mandaatide osakaaluga, on tegu häälte ebavõrdse kaaluga valimistulemuse kindlakstegemisel ning seega on passiivset valimisõigust ühetaolisuse põhimõtet silmas pidades riivatud.

14. Valimiste ühetaolisuse põhimõte on põhiseaduses sõnastatud seaduse reservatsioonita. Seega on sellest põhimõttest tulenevate õiguste riivamine lubatud, kui eksisteerib mõni põhiseaduslikku järku väärtus, mida piiranguga kaitstakse, ning piirang on antud eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne (sobiv, vajalik ja mõõdukas).

1.2. Valimiste proportsionaalsuse põhimõte

15. Põhiseadusest ei tulene Riigikogu valimistele analoogset selgesõnalist nõuet proportsionaalseteks valimisteks (võrdle PS § 60 lg 1 ning § 156 lg 1). Sellest võiks esmapilgul järeldada, et seadusandja võib kohaliku omavalitsuse volikogude valimiste kujundamisel valida majoritaarse (nn isikuvalimised) ning proportsionaalse valimissüsteemi vahel⁷ või neid omavahel kombineerida. Olen siiski seisukohal, et nõue viia kohaliku omavalitsuse volikogu valimised läbi proportsionaalsetena tuleneb PS §-st 10 ning § 156 lg 1 lausest 3 nende koostoimes.

16. PS § 10 sisaldab demokraatia põhiprintsiipi, mis muuhulgas avaldub ka PS §-s 156, mille kohaselt volikogu on kohaliku omavalitsuse maa-alal püsivalt elavate vähemalt 18-aastaste isikute poolt valitav esinduskogu (esindusdemokraatia).

17. Riigikohus on märkinud: "Eesti poliitilises süsteemis on demokraatia toimimiseks poliitilise vastutuse kõrval olulisel kohal nõue, et erinevad ühiskondlikud huvid oleksid poliitiliste otsuste tegemisel võimalikult ulatuslikult esindatud."⁸ "Kohaliku omavalitsuse esindusorgani moodustamise demokraatlikkuse põhimõte on suunatud selle saavutamisele, et organ oleks piisavalt representatiivne. Kõigile valijatele ja valijate gruppidele peab olema tagatud võimalus mõjutada esindusorgani koosseisu kujunemist."⁹ ning "[m]ida vähem läheb hääli kaotsi, seda representatiivsem eeldatavalt esinduskogu on."¹⁰

18. Demokraatia põhimõttest tuleneb ka vähemuste (opositsiooni) kaitse nõue.¹¹ Vastava kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil elavaid vähemusi ei ole aga võimalik tõhusalt kaitsta, kui vähemus ei saa esinduskogusse saata oma esindajaid. Majoritaarne valimissüsteem tagab väiksema tõenäosusega vähemuse esindatuse volikogus, kuna seal läheb märkimisväärne osa hääli kaotsi. Kaotaminevad hääled on ringkonniti just vähemuse hääled. Seetõttu ongi oluline valitava esinduskogu representatiivsuse ehk esinduslikkuse nõue, mille kohaselt esinduskogu koosseis peab

⁶ RKÜKo 19.04.2005, nr 3-4-1-1-05, p 16.

⁷ Selline järeldus ka V. Olle jt. Kommentaarid §-le 156. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, komm 2. Samas märgitakse ka, et majoritaarse valimissüsteemi kehtestamist ei saa Riigikogu valimistel proportsionaalse valimissüsteemi kehtivuse tõttu otstarbekaks ega soovitavaks pidada.

⁸ RKÜKo 19.04.2005, nr 3-4-1-1-05, p 34.

⁹ RKPJKo 15.07.2002, nr 3-4-1-7-02, p 20. Põhimõtteliselt sama hilisemalt RKÜKo 19.04.2005, nr 3-4-1-1-05, punktid 26 ning 32 ning varasemalt RKPJKo 04.11.1998, nr 3-4-1-7-98, osas IV.

¹⁰ RKPJKo 27.11.2003, nr 3-4-1-3-03, p 11.

¹¹ Vt ka V. Olle jt. Kommentaarid §-le 156. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, komm 1.4.

olema valijate poliitiliste eelistuste peegelpilt valimispäeval¹² (ehk võimalikult täpselt vastama valijate, sh vähemuste, poliitilistele eelistustele). Häälte nõ kaotsimineku vältimine on võimalik proportsionaalse valimissüsteemi rakendamise kaudu.

19. Eelnevalt leidsin Riigikohtu praktikale tuginedes, et kui üksikkandidaadile või valimisnimekirjale valimistel antud häälte osakaal ei võrdu saadud mandaatide osakaaluga, on tegu häälte ebavõrdse kaaluga valimistulemuse kindlakstegemisel ning seega on passiivset valimisõigust ühetaolisuse põhimõtet silmas pidades riivatud (vt p 13). Paratamatult toob selline tulemus kaasa ka valimistulemuse ebaproportsionaalsuse.

20. Seega moodustavad esinduskogu representatiivsuse põhimõte, valimiste ühetaolisuse põhimõte ning valimiste proportsionaalsuse põhimõte omavahel seotud ning üksteisest sõltuvate põhimõtete kogumi. Niisiis tuleneb nõue viia kohaliku omavalitsuse volikogu valimised läbi proportsionaalsetena PS §-st 10 (demokraatia, vähemuste kaitse, esinduskogu representatiivsus) ning § 156 lg 1 lausest 3 (valimiste ühetaolisuse põhimõte kohaliku omavalitsuse volikogu valimisel) nende koostoimes.¹³

2. KOVVS sätete põhiseadusele vastavuse analüüs

2.1. KOVVS § 9 lg 2 (mandaatide erijaotus valimisringkondade vahel Tallinnas) põhiseaduspärasus

2.1.1. Valimiste ühetaolisuse ja valimiste proportsionaalsuse põhimõtetest tulenevate õiguste riive

21. KOVVS § 7 lg 1 sätestab, et volikogu järgmise koosseisu liikmete arvu määrab volikogu oma otsusega ning volikogu liikmete arv peab olema paaritu. Sama paragrahvi teise lõike kohaselt määratakse volikogu liikmete arv rahvastikuregistri andmete põhjal, lähtudes valla- või linnaelanike arvust valimisaasta 1. juuni seisuga ning kui elanike arv on üle 300 000, siis peab volikogu olema vähemalt 63-liikmeline.

22. Tallinna Linnavolikogu 16.06.2005 otsuse nr 174 "Tallinna Linnavolikogu järgmise koosseisu liikmete arvu määramine" punktiga 1 määrati Tallinna Linnavolikogu järgmise koosseisu liikmete arvuks 63 liiget.

23. KOVVS § 8 lg 4 näeb ette, et Tallinnas moodustab volikogu valimisringkonnad linnaosade kaupa.

24. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 56 kohaselt on osavald või linnaosa valla või linna maa-alal ja koosseisus volikogu poolt kinnitatud osavalla või linnaosa põhimääruse alusel tegutsev üksus. KOKS § 22 lg 1 p 11 sätestab, et osavalla ja linnaosa moodustamine ja lõpetamine, tema pädevuse kindlaksmääramine ja põhimääruse kinnitamine on volikogu ainupädevuses olev küsimus (sisuliselt sama kordab osavalla ja linnaosa piiride muutmise kohta

¹² Vrd nt Saksa Föderaalne Konstitutsioonikohtu 05.04.1952 otsuse nr 2 BvH 1/52 lõik 115, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv001208.html> (10.10.2008).

¹³ Siinkohal tuleb silmas pida, et seadusandja on end ka ise valimiste proportsionaalsuse põhimõttega sidunud, sätestades KOVVS § 1 lõikes 3, et valimistulemused tehakse kindlaks proportsionaalsuse põhimõtte alusel. Saksa Föderaalne Konstitutsioonikohus on analoogilises olukorras osundanud, et kui seadusandja on võtnud eesmärgiks proportsionaalse valimissüsteemi, on kohus pädev hindama, kas valimissüsteem ka tegelikult proportsionaalsuse tagab – nn järjekindluse (Folgerichtigkeit) põhimõtte. Vt 05.04.1952 otsuse nr 2 BvH 1/52 lõigud 120 ja 125, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv001208.html> (10.10.2008).

Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 11).¹⁴ KOKS § 57 lg 2 p 1 kohaselt tuleb osavalla või linnaosa põhimääruses sätestada osavalla või linnaosa piiride kirjeldus.

25. Tallinnas on moodustatud 8 linnaosa: Haabersti, Kesklinn, Kristiine, Lasnamäe, Mustamäe, Nõmme, Pirita ja Põhja-Tallinn. Linnaosade põhimäärused on kinnitatud Tallinna Linnavolikogu 07.11.2006 määrustega nr 50–57. Tallinna haldusjaotust reguleerib Tallinna Linnavolikogu 10.10.1996 määrusega nr 27 kinnitatud "Tallinna põhimääruse" § 16 ning täpsem regulatsioon linnaosade kohta sisaldub põhimääruse XII peatükis. Linnaosade piiride kirjeldus ja skeem on esitatud põhimääruse lisades nr 7–14.

26. Kuna Tallinnas tuleb valimisringkonnad määrata linnaosade kaupa ning linnaosade moodustamine on omakorda volikogu ainupädevuses olev küsimus, siis sisuliselt sõltub Tallinnas volikogu valimistel valimisringkondade suurus ning sellest tulenevalt ka erinevates valimisringkondades hääleõiguslike isikute arv Tallinna Linnavolikogust.

27. Näiteks oli 16.10.2005 toimunud kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel valijate arv valimisringkondades (linnaosades) järgmine:¹⁵

(tabel 1)

Valimisringkond:	Valijaid nimekirjas
1. Haabersti	30 147
2. Kesklinn	36 030
3. Kristiine	23 376
4. Lasnamäe	88 812
5. Mustamäe	52 498
6. Nõmme	30 247
7. Pirita	9050
8. Põhja-Tallinn	42 803
KOKKU	312 963

28. KOVVS § 9 lg 2 kohaselt jaotatakse vähemalt pool mandaatidest linnaosade vahel võrdselt ning ülejäänud lähtudes üldisest korrast (KOVVS § 9 lg 1). Kõnealune säte sisaldus Vabariigi Valitsuse poolt algatatud kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse eelnõu algredaktsioonis,¹⁶ kuid põhjendusi sätte eesmärgi vms kohta eelnõu seletuskirjas ei esitatud. Analoogne säte on sisaldunud ka varem kehtinud kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadustes (20.06.1993–07.06.1996;¹⁷ 08.06.1996–13.07.2007¹⁸).

29. Alltoodud tabelis on esitatud mandaatide jaotus 16.10.2005 toimunud kohaliku omavalitsuse volikogu valimisel Tallinna 8 valimisringkonnas lähtudes KOVVS § 9 lõigetest 1 ja 2. Viimane veerg näitab, kuidas oleks jagunenud mandaadid linnaosade vahel üldkorras.

(tabel 2)

¹⁴ Seejuures on osavalla või linnaosa moodustamise ja põhimääruse kinnitamine küsimused, mis otsustatakse lihthäälteenamusega (KOKS § 22 lg 1 p 11, § 45 lg 5 lause 2).

¹⁵ Andmed pärinevad Vabariigi Valimiskomisjoni koduleheküljelt; kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.vvk.ee/k05/tulemus/122000000.html> (10.10.2008).

¹⁶ Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse eelnõu, nr 747 SE, algatatud 30.04.2001. Kättesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee. Vt eelnõu § 10 lg 2: "Tallinnas jaotatakse pool mandaatidest linnaosade vahel võrdselt, ülejäänud mandaadid käesoleva paragrahvi lõikes 1 ettenähtut järgides."

¹⁷ RT I 1993, 29, 505. Vt KOVVS § 5 lg 4: "Tallinnas moodustatakse valimisringkonnad piiratud kohaliku omavalitsusega linnaosade kaupa. Pooled mandaatidest jaotatakse kõigi Tallinna linnaosade vahel võrdselt, ülejäänud mandaadid jaotatakse lihtkvoodi ja suuremate jääkide põhimõttel, lähtudes linnaosas elavate valijate arvust."

¹⁸ RT I 1996, 37, 739. Vt KOVVS § 9 lg 3: "Tallinnas moodustab volikogu valimisringkonnad linnaosade kaupa. Pooled mandaatidest jaotab volikogu Tallinna linnaosade vahel võrdselt, ülejäänud mandaadid jaotab volikogu lihtkvoodi ja suuremate jääkide põhimõttel, lähtudes linnaosas valimiste aasta 1. juunil püsivalt elavate valijate arvust."

Valimisringkond	Pool mandaatidest	Ülejäänud mandaadid üldkorras	Kokku	Kui kõik mandaadid jagataks üldkorras
1. Haabersti	4	3	7	6
2. Kesklinn	4	4	8	7
3. Kristiine	4	2	6	5
4. Lasnamäe	4	9	13	18
5. Mustamäe	4	5	9	10
6. Nõmme	4	3	7	6
7. Pirita	4	1	5	2
8. Põhja-Tallinn	4	4	8	9
KOKKU	32	31	63	63

Lisan siinkohal, et kui jaotada kõik mandaadid linnaosade vahel üldkorras vastavalt valijate arvule 01.01.2008 seisuga,¹⁹ jääks mandaatide jaotus linnaosade vahel tabeli viimases veerus samaks.

30. Eeltoodud arvandmetest (tabelid 1 ja 2) võib teha järelduse, et kehtiv valimiskorraldus Tallinnas ei taga ühetaolisuse põhimõtte järgimist aktiivse valimisõiguse puhul – igal valija häälel ei ole võrdne kaal.²⁰ Sealjuures on Pirita ning Lasnamäe valija hääle kaalu erinevus ligi neljakordne.²¹ Valijate hääle erinev kaal toob üldjuhul kaasa olukorra, kus üksikkandidaadile või valimisnimekirjale valimistel antud hääle osakaal terves kohaliku omavalitsuse üksuses ei võrdu saadud mandaatide osakaaluga (negatiivne mõju volikogu representatiivsusele).²² Seega on riivatud ka passiivset valimisõigust ühetaolisuse aspektist ning kõrvale kaldunud valimiste proportsionaalsuse põhimõttest.

31. Mõõnan, et KOVVS § 9 lg 2 ei too kaasa valimiste ühetaolisuse ja valimiste proportsionaalsuse põhimõtetest kõrvalekaldumist eraldi võttes. Selline tulemus on tingitud sätte koostoimest Tallinna Linnavolikogu 10.10.1996 määrusega nr 27 kinnitatud "Tallinna põhimääruse" lisadega 7–14, millega on paika pandud linnaosade piiride kirjeldus, mis omakorda määrab linnaosas elavate hääleõiguslike isikute arvu. KOVVS § 9 lg 2 ei tooks nimetatud põhimõtetest kõrvalekaldumist kaasa vaid juhul, kui Tallinna linnaosade piirid oleks määratud selliselt, et igas linnaosas elavate hääleõiguslike isikute arv oleks ligilähedane. Samas olen seisukohal, et seadusandja ei saa valimisringkondade moodustamisel lähtuda vastavas kohalikus omavalitsusüksuses kujunenud linnaosade piiridest või kehtestada mandaatide erijaotust linnaosade vahel, kui see võib kaasa tuua valimiste ühetaolisuse ja valimiste proportsionaalsuse

¹⁹ Rahvastikuregistri volitatud töötleja AS Andmevara andmetel oli seisuga 01.01.2008 valijate arv valimisringkondades (linnaosades) järgmine:

Valimisringkond:	Valijaid nimekirjas
1. Haabersti	31 735
2. Kesklinn	38 393
3. Kristiine	23 644
4. Lasnamäe	91 951
5. Mustamäe	52 776
6. Nõmme	30 397
7. Pirita	10 743
8. Põhja-Tallinn	44 387
KOKKU	324 026

²⁰ Sama seisukoht: T. Annus. – Riigiõigus. Tallinn 2001, lk 70.

²¹ Kui 16.10.2005 toimunud kohaliku omavalitsuse volikogu valimisel tuleb Lasnamäel ühe mandaadi kohta 6832 (ümardatud komakohtadeni) valijat, siis Pirital on see arv vastavalt 1810. Ka 1999. a Tallinnas toimunud volikogu valimistel on valimistulemuste kõrvalekaldumist proportsionaalsusest seletatud Pirita linnaosa hääle kõrgema kaaluga. Vt T. Annus. Riigiõigus. Tallinn 2001, lk 143.

²² Üksikkandidaadile või valimisnimekirjale valimistel antud hääle osakaal terves kohaliku omavalitsuse üksuses võiks võrrelda saadud mandaatide osakaaluga vaid juhuslike kokkulangevuste läbi.

põhimõtete rikkumise (samuti ei saa sellisest regulatsioonist lähtuvalt nõuda, et kohalik omavalitsus muudaks ajalooliselt väljakujunenud linnaosade piire, kuna linnaosade piiride määramine on kohaliku omavalitsuse autonoomne pädevus).

2.1.2. Valimiste ühetaolisuse ja valimiste proportsionaalsuse põhimõtetest tulenevate õiguste riive põhiseaduspärasus

32. Valimiste ühetaolisuse ja valimiste proportsionaalsuse põhimõtted on põhiseaduse kohaselt seaduse reservatsioonita. Seega on nendest põhimõtetest tulenevate õiguste riivamine lubatud, kui eksisteerib mõni põhiseaduslikku järku väärtus, mida piiranguga kaitstakse, ning piirang on antud eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne (sobiv, vajalik ja mõõdukas).

33. Vastuses minu teabe nõudmisele selgitas justiitsminister, et Tallinnas kehtiva mandaatide jaotamise eriregulatsiooni eesmärgiks on volikogus linnaosade huvide võrdse esindatuse tagamine, arvestamaks Tallinna linnaosade ajalooliselt ning geograafiliselt väljakujunenud autonoomset identiteeti ning sellest tingitud linnaosades elavate elanike erinevaid huve.

34. PS § 2 lg 2 kohaselt on Eesti riiklikult korralduselt ühtne riik, mille territooriumi haldusjaotuse sätestab seadus (unitaarriigi põhimõte). Territooriumi haldusjaotus PS § 2 lg 2 mõttes hõlmab ka kohaliku omavalitsuse territoriaalse korralduse²³ (ka KOKS § 2 lg 2 p 1 kinnitab, et kohalik omavalitsus rajaneb riigi territooriumi haldusjaotusel). PS § 154 lõikest 1 ning § 155 lõikest 1 tuleneb küll kohaliku omavalitsuse institutsionaalne garantiid, mis tagab kohaliku omavalitsuse üksuste (linnade ja valdade) kui institutsioonide olemasolu riigis. Kohaliku omavalitsuse institutsionaalsest garantiist ei tulene aga mingi kindla suurusega üksuse omavalitsusõigust ega konkreetsele vallale või linnale absoluutset *status quo* garantiid tema haldusterritooriumi suuruse või isegi tema õigussubjektsuse püsimise suhtes.²⁴ Sellest järeldusest ei tulene samas seadusandja suvaõigust konkreetse kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumit või õigussubjektsust puudutavate otsuste langetamisel.²⁵ Ei ole olemas rahvaste enesemääramisõigusega sisuliselt ulatuselt samastatavat õigust kohalikele omavalitsustele. Eeltoodust tulenevalt ei saa ka ühelgi kogukonnal olla õigust nõuda kohaliku omavalitsuse üksuse moodustamist konkreetset kujul (lähtudes vastava kogukonna valduses olevast territooriumist).

35. Seega ei saa ühelgi kogukonnal olla ka õigust linnaosa või osavalla moodustamisele kohaliku omavalitsuse üksuse raames. Seetõttu ei saa ka mingi kogukonna (autonoomse) identiteedi kaitset vastava kohaliku omavalitsuse üksuse sees käsitleda põhiseaduslikku järku väärtusena. Põhimõtteliselt on (otstarbekuse kaalutlusest lähtuvalt) võimalik anda ühe kohaliku omavalitsuse üksuse osadele teatud otsustusvabadus vastavat piirkonda puudutavate otsuste langetamisel. Samas ei saa vajadus kohalike olude paremaks arvessevõtmiseks õigustada vastava piirkonna elanike eelistamist kohaliku omavalitsuse üksuse esinduskogu valimistel, arvestades aktiivse valimisõiguse ühetaolisuse põhimõtte fundamentaalset iseloomu demokraatlikus õigusriigis. Pealegi on kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu kollegiaalorgan, mis peaks tegema otsuseid

²³ Vt ka K. Merusk jt. Kommentaarid §-le 2. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, komm 6.

²⁴ V. Olle jt. Kommentaarid §-le 155. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, komm 2; K. Merusk, R. Narits. Eesti konstitutsiooniõigusest. – Tallinn 1998, lk 154; Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni lõpparuanne – kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.just.ee/10744> (10.10.2008). Vt erinev seisukoht T. Annus. Riigiõigus. Tallinn 2006, lk 194.

²⁵ Näiteks nõuab PS § 158, et kohaliku omavalitsuse üksuste piiride muutmisel tuleb vastavate omavalitsuste arvamus ära kuulata (vastavalt Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse § 8 lõikele 3 annab arvamus volikogu). Seadusandja on siin seotud ka võetud rahvusvaheliste kohustustega – näiteks Euroopa kohaliku omavalitsuse hartast tuleneva konsulteerimiskohustusega kohaliku omavalitsuse üksust otseselt puudutavate küsimuste otsustamisel (art 4 p 6, art 5) ning kohustusega tagada kodanikulähedane haldus, järgides subsidiaarsusprintsipi (preambul, art 4 p 3).

kohaliku omavalitsuse üksuse (kui terviku) huvidest lähtuvalt – esindusdemokraatia põhimõttest tulenevalt kehtib kohaliku omavalitsuse volikogu liikmete suhtes ka vaba mandaadi põhimõte, millest omakorda tuleneb õigus ja kohustus arvestada otsuste langetamisel vastava kohaliku omavalitsuse üksuse huve, s.t mitte lähtuda kitsalt teda valinud isikute või oma valimisringkonna huvidest.²⁶

36. Eeltoodust tulenevalt leian, et linnaosa elanike huvide kaitse ja seeläbi linnaosas kujunenud kogukondliku identiteedi arvestamise ja seega ühe kohaliku omavalitsuse üksuse väiksemale eripärasele piirkonnale proportsionaalsest jaotusest suurema esindatuse tagamise vajadust ei saa pidada põhiseaduslikku järku väärtuseks, millest lähtuvalt teha mööndusi valimiste ühetaolisuse või valimiste proportsionaalsuse põhimõtetest. Järelikult ei ole linnaosas kujunenud kogukondliku identiteedi tagamine legitiimne eesmärk, et piirata aktiivset ning passiivset valimisõigust ühetaolistele ja proportsionaalsetele valimistele.²⁷

37. Riigikohus on osundanud: "Õigus valitud saada on demokraatia aluspõhimõte. Ka kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõte on Eesti põhiseaduse kohaselt üheks demokraatia aluspõhimõtteks. Seetõttu peab piirangute kehtestamine valimisõiguse teostamisel kohalikel valimistel olema eriti kaalukas."²⁸

38. Arvestades aktiivse valimisõiguse ühetaolisuse põhimõtte fundamentaalset iseloomu demokraatlikus õigusriigis, leian, et kohaliku omavalitsusüksuse väikeses linnaosas kujunenud identiteedi säilitamise huvi ei ole piisav, et õigustada vastava linnaosa valijatele ligi neli korda kaalukama hääle andmist ja sellest tulenevaid kõrvalekaldeid volikogu representatiivsuses. Selline kõrvalekalle representatiivsuses tähendab muuhulgas ühe valija ligi neli korda kaalukat kaasarääkimisõigust kõigi kohalikkude omavalitsust puudutavate küsimuste otsustamisel. Nagu mainitud, on Tallinnas kõige väiksema ja suurema linnaosa valijate hääle kaalu erinevus ligi neljakordne.

39. Seega leian, et **KOVVS § 9 lg 2 on vastuolus PS § 156 lg 1 lausest 3 tuleneva valimiste ühetaolisuse põhimõttega ning PS §-st 10 ning § 156 lg 1 lausest 3 koostoimes tuleneva valimiste proportsionaalsuse põhimõttega.**

2.2. KOVVS § 8 lg 4 (valimiringkondade moodustamine linnaosade kaupa Tallinnas) põhiseaduspärasus

2.2.1. Valimiste ühetaolisuse ja valimiste proportsionaalsuse põhimõtetest tulenevate õiguste riive

40. Olen seisukohal, et valimisringkondade moodustamine linnaosade kaupa Tallinnas vastavalt KOVVS § 8 lõikele 4 riivab kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste ühetaolist ja proportsionaalset passiivset valimisõigust ka KOVVS § 9 lg 2 kohase mandaatide erijaotuseta. Selline järeldus tuleneb asjaolust, et valimisringkonna valijate arv ja sellele vastav mandaatide arv mõjutab oluliselt kandidaatide võimalusi pääseda volikogusse.²⁹

²⁶ Vt ka RKPJKo 02.05.2005, nr 3-4-1-3-05, p 15.

²⁷ Võrdle ka RKÜKo 19.04.2005, nr 3-4-1-1-05, punktiga 34.

²⁸ RKÜKo 19.04.2005, nr 3-4-1-1-05, p 30.

²⁹ Vt Saksa Föderaalsete Konstitutsioonikohtu 22.05.1963 otsuse nr 2 BvC 3/62 lõigud 19 ja 26, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv016130.html> (10.10.2008).

41. KOVVS § 56 lg 2 kohaselt osutub lihtkvoodi alusel valituks kandidaat, kellele antud häälte arv ületab lihtkvoodi³⁰ või on sellega võrdne. Mida väiksem on valimisringkonna mandaatide arv, seda suuremat protsenti vastava valimisringkondade valijate antud kehtivate häälte arvust on kandidaadil lihtkvoodi alusel mandaadi saamiseks vaja ehk kandidaat peab lihtkvoodi alusel valituks osutumiseks saavutama väiksemas valimisringkonnas oluliselt suurema üksmeele enda kandidatuuri paremuse osas. Näiteks olukorras, kus valimisringkonna elanike arvule vastab 1 mandaat, on lihtkvoodi alusel mandaadi saamine võimalik ainult kandidaadil, kelle poolt on antud kõik vastava valimisringkonna kehtivad hääled.

42. KOVVS § 56 lg 3 kohaselt jaotatakse valimisringkonnas lihtkvoodi alusel jaotamata jäänud mandaadid nimekirjamandaatidena. KOVVS § 56 lg 5 kohaselt jaotatakse nimekirjamandaadid modifitseeritud d'Hondti jagajate meetodil jagajate jadadega 1, 2^{0,9}, 3^{0,9}, 4^{0,9} jne.³¹ Mida suurem on valimisringkonna mandaatide arv, seda rohkem võrdlusarve läheb arvesse ning seda suurem on tõenäosus, et mandaadi saab ka kandidaat, kes on kandud nimekirja, mille poolt antud häälte osakaal on teiste nimekirjadega võrreldes väiksem.³²

43. Seega juhul, kui valimisringkondade valijate arvule vastavad mandaatide arvud on valimisringkonniti oluliselt erinevad, erinevad tugevalt ka erinevate valimisringkondade kandidaatide võimalused volikogusse valituks osutada. Seega on riivatud passiivset valimisõigust valimiste ühetaolisuse põhimõtet silmas pidades.³³

44. See tähendab sisuliselt, et väikestes valimisringkondades toimuvad valimised majoritaarsele valimissüsteemile lähedaselt, suurtes valimisringkondades on valimiste proportsionaalsuse põhimõtte järgimine seevastu paremini tagatud, sealhulgas on ka poliitilisel vähemusel suurem võimalus volikogusse oma esindaja saada. Leian, et põhimõtteliselt oleks võimalik kehtestada erinevates kohaliku omavalitsuse üksustes erinev valimistulemuste kindlakstegemise süsteem, lähtudes näiteks kohaliku omavalitsuse üksuse valijate arvust.³⁴ Samas ei ole valimiste ühetaolisuse põhimõtet silmas pidades üldjuhul lubatav erineva valimistulemuste kindlakstegemise meetodi kehtestamine sama kohaliku omavalitsuse üksuse erinevates valimisringkondades.

45. Põhimõtteliselt sama märgitakse kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse eelnõu³⁵ seletuskirjas: "Eelnõu ei võimalda enam ühes vallas või linnas moodustada mitut valimisringkonda, sh linnaosade või osavaldade põhjal. [...] Selle kõrvalmõjukuks on väga heterogeensed valimisringkonnad, mis ei sobi kokku kasutatava valimistulemuste kindlakstegemise süsteemiga."³⁶

³⁰ Lihtkvoot saadakse valimisringkonnas antud kehtivate häälte arvu jagamisel selle valimisringkonna mandaatide arvuga vastavalt KOVVS § 56 lõikele 1.

³¹ Seejuures jäetakse iga erakonna või valimisliidu võrdlusarvude arvutamisel vahele nii mitu jada esimest elementi, kui mitu mandaati sai erakond või valimisliit vastavas valimisringkonnas lihtkvoodi alusel.

³² S.t nn loomulik valimiskünnis on erinevates valimisringkondades väga erinev.

³³ Kaudselt kaasneb sellega mõju valimiste ühetaolisuse põhimõttele ka aktiivset valimisõigust silmas pidades, kuna väiksemates valimisringkondades on tõenäosus poliitilisse vähemusse kuuluva valija hääle "kaotamiseks" suurem.

³⁴ Vt ka Saksa Föderaalse Konstitutsioonikohtu 06.12.1961 otsuse nr 2 BvR 399/61 lõik 9, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv013243.html> (10.10.2008).

³⁵ Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse eelnõu seletuskiri, nr 747 SE, algatatud 30.04.2001. Eelnõu ja seletuskiri kättesaadavad arvutivõrgus: www.riigikogu.ee.

³⁶ Eelnõu seletuskiri on osalt ebatäpne, kuna Tallinnas nähti jätkuvalt ette valimisringkondade moodustamine linnaosade kaupa ning eelnõu kohaselt oli mitme valimisringkonna moodustamine võimalik ka üle 50000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksuses ning viimase kahe valimisperioodi jooksul ühinemise või jagunemise teel tekkinud kohaliku omavalitsuse üksuses.

46. Mida rohkem on valimisringkonnas mandaate, seda proportsionaalsem on tõenäoliselt valimisringkonna valimistulemus.³⁷ Näiteks olukorras, kus valimisringkonna elanike arvule vastab 1 mandaat ja keegi ei saanud mandaati lihtkvoodi alusel, saab mandaadi nimekiri, kelle poolt on antud kõige rohkem hääli. Sõltuvalt nimekirjade arvust valimisringkonnas ning nende vahel häälte jagunemisest, võib valimisringkonna elanike enamus jääda esinduseta.³⁸ Kuna sama erakonna või valimisliidu nimekirjad on valdavalt esitatud mitmes valimisringkonnas, toovad väikese arvu mandaatidega valimisringkonnad kaasa negatiivse mõju kogu vastava kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste (ning mitte vaid valimisringkonna) tulemuse proportsionaalsusele ja seega ka volikogu representatiivsusele.

47. Kui võtta analüüsil esmalt lähtekohaks mandaatide jaotus Tallinna 8 valimisringkonnas lähtudes KOVVS § 9 lõigetest 1 ja 2 vastavalt valijate arvule (16.10.2005 seisuga) igas linnaosas (vt tabel 2), siis ulatub mandaatide arv erinevates valimisringkondades 5-st (Pirita) kuni 13-ni (Lasnamäe).³⁹ Veelgi suurem erinevus tekib siis, kui mandaadid jaotada Tallinnas üldkorras (ehk põhiseadusega kooskõlas oleval viisil). Kui võtta aluseks jälle valijate arv 16.10.2005 seisuga ning jaotada kõik mandaadid üldkorras, siis valimisringkondade mandaatide arv ulatuks seega 2-st (Pirita) 18-ni (Lasnamäe).⁴⁰ Siinkohal osundan KOVVS § 8 lõikele 3, mille kohaselt mandaatide arv moodustatavates valimisringkondades ei või olla väiksem kui kolm. Ühtlasi kordan, et seadusandja ei saa siduda valimiskorraldust linnaosadega, kui see viiks valimisühenduste rikkumiseni (vt täpsemalt punkt 31).

2.2.2. Valimiste ühetaolisuse ja valimiste proportsionaalsuse põhimõtetest tulenevate õiguste riive põhiseaduspärasus

48. Valimiste ühetaolisuse ja valimiste proportsionaalsuse põhimõtted on põhiseaduse kohaselt seaduse reservatsioonita. Seega on nendest põhimõtetest tulenevate õiguste riivamine lubatud, kui eksisteerib mõni põhiseaduslikku järku väärtus, mida piiranguga kaitstakse, ning piirang on antud eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne (sobiv, vajalik ja mõõdukas).

49. Tallinnas valimisringkondade moodustamine linnaosade kaupa sisaldub Vabariigi Valitsuse poolt algatatud kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse eelnõu algredaktsioonis (§ 9 lõikes 4),⁴¹ kuid põhjendusi sätte eesmärgi vms kohta eelnõu seletuskirjas ei esitatud. Analoogne säte on sisaldunud ka varem kehtinud kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadustes (20.06.1993–07.06.1996;⁴² 08.06.1996–13.07.2007⁴³). Ilmselt on KOVVS § 8 lg 4

³⁷ Tõenäoliselt seda on seadusandja silmas pidanud ka KOVVS § 8 lg 3 kehtestamisel, mille kohaselt mandaatide arv moodustatavates valimisringkondades ei või olla väiksem kui kolm.

³⁸ Kui valimisringkonnas on näiteks neli nimekirja, millest nimekiri A saab 28% häälest, ning nimekirjad B, C ja D igaüks 24% häälest, siis saab mandaadi nimekiri A 28% häältega, ning esindamata jääb 72% häälest.

³⁹ Kõige väiksemas valimisringkonnas peab kandidaat lihtkvoodi alusel valituks saamiseks saama vähemalt ühe viiendiku (kehtivate häälte arv viiega jagatuna) ehk 20% valimisringkonnas antud kehtivate häälte arvust, samas kui kõige suuremas on see vastavalt üks kolmeteistkümnendik ehk ca 7,7% (ümardatud esimese kohani peale koma). Seega erineb Tallinna kõige suuremas ja kõige väiksemas valimisringkonnas lihtkvoodi alusel mandaadi saamiseks vajalik toetuse osakaal (ringkonna kogu valijaskonna suhtes) peaaegu kolm korda.

⁴⁰ Veelgi suurem oleks erinevus tulnud 2002. a volikogu valimistel, kuna siis oleks Pirita kõigi mandaatide jagamisel üldkorras saanud ainult ühe mandaadi (põhimõtteliselt ei ole ka välistatud, et elanike osakaal muutub tulevikus jälle Pirita kahjuks). Ülal toodud näites on kõige väiksemas valimisringkonnas lihtkvoodi alusel valituks saamiseks vaja vähemalt poolt ehk 50% valimisringkonnas antud kehtivate häälte arvust, samas kui kõige suuremas on see vastavalt üks kaheksateistkümnendik ehk ca 5,6% (ümardatud esimese kohani peale koma). Seega erineks Tallinna kõige suuremas ja kõige väiksemas valimisringkonnas lihtkvoodi alusel mandaadi saamiseks vajalik toetuse osakaal (ringkonna kogu valijaskonna suhtes) peaaegu üheksa korda.

⁴¹ Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse eelnõu, nr 747 SE, algatatud 30.04.2001. Kättesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee.

⁴² RT I 1993, 29, 505 (vt § 5 lg 4).

⁴³ RT I 1996, 37, 739 (vt § 9 lg 3).

kehtestamisel ehk Tallinnas valimisringkondade moodustamisel linnaosade kaupa lähtunud samuti väiksemate linnaosade huvide kaitsest (vt ka p 33). Valimisringkondade moodustamisel linnaosade kaupa seonduvad valimislubadused ja vastavalt sellele valijate poliitilised eelistused tõenäoliselt just konkreetse linnaosa huvidega ning linnaosalt mandaadi saanud volikogu liige võib end seeläbi tunda ka linnaosa huvidega rohkem seotuna.

50. Olen ka selles küsimuses analoogilisel seisukohal punktides 34-36 märgituga, et linnaosa huvide kaitset ei saa pidada põhiseaduslikku järku väärtuseks, millest lähtuvalt oleks põhimõtteliselt lubatav riivata aktiivset ja passiivset valimisõigust ühetaoliste ja proportsionaalsetele valimistele.

51. Eeltoodust tulenevalt leian, et **KOVVS § 8 lg 4 on vastuolus PS § 156 lg 1 lausest 3 tuleneva valimiste ühetaolisuse põhimõttega ning PS §-st 10 ning PS § 156 lg 1 lausest 3 koostoimes tuleneva valimiste proportsionaalsuse põhimõttega.**

IV Kokkuvõte

52. **Leian, et KOVVS § 8 lg 4 (valimiringkondade 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.**

Eeltoodust lähtuvalt teen Riigikogule **ettepaneku viia kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus kooskõlla põhiseadusega.**

Möönan, et minu ettepaneku alusel kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse põhiseadusega kooskõlla viimine võib kujuneda aeganõudvaks. Kuivõrd valimisreeglite muudatuste jõustumine vahetult enne valimisi võib olla vastuolus PS §-st 10 tuleneva demokraatia põhimõttega,⁴⁴ siis tuleks menetluse pikaajaliseks kujunemisel kaaluda muudatuse jõustamist ülejäätmiste kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste suhtes.

Lugupidamisega

Indrek Teder

⁴⁴ RKPJKo 14.10.2005, nr 3-4-1-11-05, punktid 22 ja 23.