



Õiguskantsler

Teie 13.03.2017 nr 4

Meie 12.05.2017 nr 6-1/170603/1702040

Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse vastavusest põhiseadusele

Lugupeetud avaldaja

Pöördusite õiguskantsleri poole ettepanekutega muuta kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadust nii, et senisest paremini oleks tagatud valimiste ühetaolisuse, proportsionaalsuse ja vaba valiku põhimõte. Samuti tegite ettepanekuid e-hääletamise korralduse muutmiseks ja selle hääletusviisi usaldusväarsuse suurendamiseks. Oma avalduses palute hinnata kehtiva kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse vastavusest põhiseadusele. Täna Teid pöördumise eest.

Avalduses tõite välja asjaolu, et erakonnad saavad valimisteks kasutada riigieelarvelisi eraldisi, kuid valimisliidud ja üksikkandidaadid seda teha ei saa. Leian, et erakondadele riigieelarvest eraldise tegemine lähtub muuhulgas asjaolust, et erakondadel on kanda laiemad funktsioonid valimisliitude ning üksikkandidaatidega võrreldes (sh üleriigiliselt valimistel osalemine ja erakonna üleriigilise võrgustiku ülalpidamine). Küll aga olen äsja juhtinud Riigikogu tähelepanu sellele, et ka riigieelarvelise eraldise ülemäärane suurus võib osutada põhiseadusvastaseks (vt [Riigikogu 08.05.2017 stenogramm](#) pp nr 1).

Leiate, et volikogu valimised ei ole ühetaolised, kuna hääletamise protseduur on jagatud eelhääletuseks ja valimispäeval hääletamiseks. Ühetaolisuse põhimõte ei eelda aga, et kõik valijad peavad hääletama täpselt ühte moodi. Ühetaolisuse põhimõte tähendab, et kõikide valijate võimalus mõjutada hääletamistulemust on ühesugune sõltumata sellest, millist hääletamisviisi isik kasutab (sarnaselt [RKPJKo 01.09.2005 3-4-1-13-05](#) punktid 16 ja 24). Sõltumata sellest, kas isik hääletab eelhääletusel või valimispäeval või kas ta hääletab elektrooniliselt või pabersedeliga – arvesse läheb lõpuks nii või teisti ainult üks tema antud hääl.

Eelhääletusel kasutatavad erinevad hääletusviisid on suunatud põhiseaduse § 156 lõikes 1 nimetatud valimiste üldisuse ja vabaduse ning hääletamise salajasuse põhimõtete tagamisele. Riigikohus on leidnud, et meetmed, mida riik tarvitusele võtab, et tagada võimalikult suurele osale valijaskonnast võimalus valimistest osa võtta, on õigustatud ja soovitatavad (samas, p 25). Eelkõige püütakse eelhääletusviiside kaudu tagada, et hääletada saaksid ka need hääleõiguslikud isikud, kes mingil põhjusel ei saa valimispäeval valimiskasti juurde tulla (nt viibivad sel ajal välismaal).

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

Elektroonilist hääletamist silmas pidades on eelhääletamise mitme päeva jooksul toimumisel veel lisaks eesmärk tagada valimiste vabaduse ja salajasuse põhimõtteid. See võimaldab isikul, keda on elektroonilise hääletamise käigus ebaseaduslikult mõjutatud või jälgitud, uuesti elektrooniliselt või valimissedeliga hääletada (samas, p 30).

Mis puudutab Teie nõuet isikuvalimisteks, siis põhiseadus ei määra kindlaks, kas volikogu valimised peavad toimuma (proportsionaalselt) nimekirjavalimistena või (majoritaarselt) isikuvalimistena. Kohaliku omavalitsuse autonoomia nõude tagamine on võimalik nii nimekirjavalimiste kui ka isikuvalimiste korral. Põhiseadus võimaldab kohalikel valimistel lubada ka ühemandaadilisi ringkondi ja isikuvalimisi (selline võimalus on jäetud teadlikult), ent see on poliitiline valik ja rahva mandaadiga Riigikogu otsustada.

Kandidaatide nimekirjade pikkuse piiramine jaotatavate mandaatide arvuga piiraks ebaproportsionaalselt põhiõigust volikogusse kandideerida. Pealegi on volikogu liikmete seaduses ettenähtud juhtudel asendamiseks vaja teatud arvu asendusliikmeid. 5%-künnise ja valimistulemuste väljaselgitamisel d'Hondti jagajate meetodi rakendamine lähtub põhjendatud vajadusest vähendada volikogu killustatust. Ka see on poliitiline valik, mis pole põhiseaduslikult keelatud ega ka nõutav.

Nimekirjamandaatide jaotamisel saavad kandidaadid mandaadi just tegelikult neile antud häälte pingereast lähtuvalt ([KOVVS § 56 lg 4](#)). See tähendab, et nimekirjades reastatakse kandidaadid vastavalt igäihele antud häälte arvule ja valituks osutuvad suurema häälte arvuga kandidaadid.

Üksnes Tallinnas on, lisaks isikliku häältearvu alusel nimekirjamandaatide jaotamisele, täiendavalt ette nähtud ka kompensatsioonimandaatide jaotamine ([KOVVS § 56¹ lg 5](#)). Tallinnas on ka ringkondade vahel mandaatide arvu jaotamise suhtes kehtestatud erikord ([KOVVS § 9 lg 2](#)).

Kompensatsioonimandaatide jaotamine häältearvu järgi ümberreastatud ülelinnalise nimekirja alusel annaks põhjendamatu eelise neile kandidaatidele, kelle valimisringkonnas on valijate arv ühe mandaadi kohta suurem. Erinevates ringkondades kandideerimisel ei ole valijate toetus kandidaatidele võrreldav häälte arvu järgi. Kandidaat saab ju hääli koguda üksnes oma ringkonnas. Ümberreastamine valijate toetuse tugevusest lähtudes on ka kompensatsiooninimekirjas põhimõtteliselt siiski võimalik, ent seda saab teha üksnes lihtkvoodi protsentide alusel. Jällegi on tegemist poliitilise valikuga, mida Põhiseadusele tuginedes nõuda ei saa.

Taotlusele lisasite lühikirjelduse e-hääletamise korralduse muutmiseks. Elektrooniliste valijate nimekirjade juurutamise kohta on heameel teada anda, et see ettepanek on juba töös ning riigi valimisteenistus on ette valmistamas elektrooniliste nimekirjade infosüsteemi.

Valimispäeval e-hääletamise võimaldamine on olnud arutlusel ka varasemalt, samas toob see kaasa eelhääletajate erineva kohtlemise: e-hääletanuid lubatakse valimispäeval ümber hääletada, kuid eelhääletamise ajal väljaspool elukohta hääletanuid enam mitte. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses valimispäeval e-hääletamise võimaldamise põhiseaduspärasusele hinnangut antud ei ole.

E-hääletamise täiendava kontrollisüsteemi loomise osas ei ole aga õiguskantsleril pädevust anda hinnangut, kuid edastasime need korralduslikud ettepanekud Vabariigi Valimiskomisjonile teadmiseks. Rõhutan siiski, et e-hääletamise süsteem peab tagama hääle salajasuse ning seetõttu

ei peaks saama ei Riigikohtus või kuskil mujal säilitada pärast valimistulemuste kindlakstegemist ja vaidluste lõplikku lahendamist elektroonilisi hääli koos isiku tunnuse ehk markeriga.

Eelnimetatud kaalutlustest lähtudes leian, et ei ole alust kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadust põhiseadusvastaseks hinnata.

Asjakohaste küsimuste eest tänades

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Epp Maaten 693 8438, Epp.Maaten@oiguskantsler.ee