

TALLINNA LINNAVOLIKOGU

**OTSUS**

Tallinn

18. juuni 2009 nr 141

Taotluse esitamine Riigikohtule ja volituse andmine Toomas Vitsutile

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 7, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 42 lg 1 p 2 ja § 45 lg 5 ning Tallinna põhimääruse § 29 lg 1 p 2 alusel

1. Kiita heaks juurdelisatud taotlus Riigikohtule kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 8 lõike 1 teise lause, lõike 4 ja lõike 4<sup>1</sup> esimese lause kehtetuks tunnistamiseks.
2. Volitada Tallinna Linnavolikogu esimeest Toomas Vitsutit alla kirjutama otsuse punktis 1 nimetatud taotlusele.
3. Tallinna Linnakantseil korraldada otsuse punktis 1 nimetatud taotluse esitamine Riigikohtule.
4. Tallinna Linnavolikogu Kantseil teha otsus teatavaks Tallinna Linnakantseile ja Toomas Vitsutile.

Toomas Vitsut  
Tallinna Linnavolikogu esimees

Tallinna Linnavolikogu 18. juuni 2009

otsuse nr 141

LISA

**Riigikohus**  
**Lossi 17**  
**50093 TARTU**

**Taotluse esitaja**

**Tallinna Linnavolikogu**  
Vana-Viru 12  
15080 Tallinn

**Taotluse esitaja esindaja**

**Toomas Vitsut**  
Tallinna Linnavolikogu esimees  
Vana-Viru 12, 15080 Tallinn  
Telefon 694 3201, faks 694 3249  
E-post infopunkt@tallinnlv.ee

**Kohtuasi**

**Tallinna Linnavolikogu taotlus kohaliku omavalitsuse volikogu  
valimise seaduse suhtes põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse  
algatamiseks**

**TAOTLUS**

**Tunnistada kehtetuks kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 8 lõike 1 teine lause, § 8 lõige 4 ja § 8 lõike 4<sup>1</sup> esimene lause.**

Tallinna Linnavolikogu otsustas oma 18. juuni 2009 otsusega nr 141 esitada Riigikohtule taotluse kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 8 lõike 1 teise lause, lõike 4 ja lõike 4<sup>1</sup> esimese lause kehtetuks tunnistamiseks.

### **1. Asjaolud ja menetluse käik**

1.1 Riigikogu võttis 27. märtsi 2002 seadusega vastu kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse (edaspidi *KOVVS*) (RT I 2002, 36, 220), mis jõustus 6. mail 2002.

1.2 Õiguskantsler Indrek Teder pöördus 3. novembril 2008 Riigikogu poole ettepanekuga kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse Eesti Vabariigi põhiseadusega (edaspidi *põhiseadus*) kooskõlla viimiseks (taotluse lisa 1). 16. detsembrini 2008 kehtinud KOVVS-i redaktsiooni § 8 lg 4 kohustas Tallinna linna moodustama valimisringkonnad linnaosade kaupa. Seadus ei täpsustanud seda, mitmest linnaosast

võib omavalitsus valimisringkonna moodustada. Seaduse § 9 lg 2 nägi ette mandaatide jaotamise erikorra, kus vähemalt pool mandaatidest jaotatakse linnaosade vahel võrdselt.

1.3 Riigikogu põhiseaduskomisjon algatas 19. novembril 2008 õiguskantsleri ettepanekule tuginedes kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seaduse menetlemise.

1.4 Riigikogu võttis 10. detsembril 2008 vastu kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse, mis avaldati Riigi Teatajas 16. detsembril 2008 (RT I 2008, 53, 293) ning jõustus seaduse § 3 kohaselt 17. detsembril 2008.

1.5 17. detsembril 2008 jõustunud KOVVS-i redaktsiooni § 8 lg 4 kohaselt oli Tallinna linnal võimalik moodustada volikogu valimisringkonnad linnaosade kaupa, lähtudes põhimõttest, et ühes linnaosas moodustatakse üks valimisringkond. Muudatus § 9 lõikes 2 ei toonud kaasa mandaatide ebavõrdselt jaotumisest tingitud rikkumise lõpetamist.

1.6 Tallinna Linnavolikogu otsustas oma 5. veebruari 2009 otsusega nr 15 esitada Riigikohtule taotluse kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 7 lõike 2 punkti 5 ja § 8 lõike 4 või alternatiivse taotlusena § 7 lõike 2 punkti 5 ja § 9 lõike 2 või alternatiivse taotlusena § 7 lõike 2 punkti 5, § 8 lõike 4 ja § 9 lõike 2 kehtetuks tunnistamiseks. Tallinna Linnavolikogu taotlus on Riigikohtu menetluses. Vaidlustatud § 7 lõige 2 punkt 5 ning § 9 lõige 2 sisalduvad ka KOVVS-i kehtivas redaktsioonis.

1.7 Tallinna Linnavolikogu asus oma 19. veebruari 2009 määrusega nr 3 "Tallinna põhimääruse muutmise" ellu viima linna haldusreformi ning loobus linnaosapõhisest administratiivsest jaotusest.

1.8 Tallinna Linnavolikogu võttis 19. märtsil 2009 kooskõlas kehtinud KOVVS-i redaktsiooniga vastu otsuse nr 50, millega moodustas Tallinna Linnavolikogu 2009. aasta valimisteks ühe valimisringkonna. Tulenevalt pärast 19. märtsi 2009. a tehtud KOVVS-i muudatustest, tegi Tallinna Linnavalitsus 10. juunil 2009. a Tallinna Linnavolikogule ettepaneku moodustada Tallinna Linnavolikogu 2009. aasta valimisteks kaheksa valimisringkonda.

1.9 Riigikogu võttis 16. aprillil 2009 vastu kohaliku omavalitsuse valimise seaduse muutmise seaduse, mis avaldati Riigi Teatajas 30. aprillil 2009 (RT I 2009, 23, 144) ning jõustus seaduse § 2 alusel 1. mail 2009.

1.10 Vabariigi President kuulutas seaduse välja 24. aprillil 2009. Vabariigi President märkis, et Riigikogu enamuse poolt heakskiidu saanud valimisseaduse muudatused ei ole põhiseadusega vastuolus, kuivõrd see ei

muuda kehtivat valimissüsteemi.

1.11 Õiguskantsler pöördus 6. mail 2009 Riigikohtusse, sest Tallinn ei nõustunud tema väitega, et linnaosade kaotamine on põhiseadusega vastuolus. Õiguskantsler on seisukohal, et Tallinna põhimääruse muutmine, millega otsustati kaotada linnaosad ning nende asemele moodustada ametiasutused, on vastuolus kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja põhiseadusega. Riigikogu arutas õiguskantsleri taotlust 12. juunil 2009. a.

1.12 Tallinna Linnavalitsus ei pea soliidseks jõustada haldusreformi enne, kui Riigikohus on võtnud seisukoha selles küsimuses. Seetõttu tegi Tallinna Linnavalitsus 10. juunil 2009. a Tallinna Linnavolikogule ettepaneku lükata haldusreformi puudutavate sätete jõustumistähtaeg edasi 7. märtsini 2011. a.

1.13 Riigikohus jättis 9. juunil 2009. a Tallinna Linnavolikogu esimese kaebuse KOVVS-i sätete põhiseadusevastaseks tunnistamiseks läbi vaatamata (Riigikohtu otsus 3-4-1-2-09, p 38). Riigikohus vaatas kaebuse läbi ainult KOVVS § 7 lõike 2 punkti 5 osas ja jättis selles osas kaebuse rahuldamata. Selles osas on olemas jõustunud Riigikohtu lahend ja KOVVS § 7 lõike 2 osas on Tallinna Linnavolikogu kaebeõigus ammendunud.

1.14 KOVVS-i käesoleval ajal kehtiv, 1. mail 2009. a jõustunud redaktsioon loobus § 8 lõikes 4 sisaldunud nõudest, mille kohaselt on volikogu kohustatud moodustama valimisringkonnad linnaosade kaupa, lähtudes põhimõttest, et ühes linnaosas moodustatakse üks valimisringkond. Jõustunud redaktsioonis kohustavad KOVVS § 8 lõige 1 ning lõige 4 moodustama üle 300 000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksuses kaheksa valimisringkonda linnaosade kaupa. KOVVS § 8 lõige 4<sup>1</sup> täpsustab, et kui Tallinnas ei ole linnaosasisid moodustatud, moodustatakse valimisringkonnad viimaste kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste valimisringkondade jaotuse ja piiride järgi, kui Tallinnas olid valimisringkonnad moodustatud linnaosade kaupa.

## **2. Vaidlustatud sätted**

2.1 Taotluse esitaja hinnangul ei kõrvaldanud Riigikogu seaduse korduva muutmisega KOVVS-is esinevat vastuolu põhiseadusega. 1. mail 2009 jõustunud KOVVS-i muudatused tõid kaasa täiendava vastuolu põhiseadusega, mistõttu Tallinna Linnavolikogu esitab taotluse tunnistada kehtetuks KOVVS-i § 8 lõike 1 teine lause ning § 8 lõiked 4 ja 4<sup>1</sup>.

2.2 KOVVS-i § 8 lg 1 on sõnastatud järgmiselt: “Volikogu moodustab valla või linna territooriumil ühe valimisringkonna. Üle 300 000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksuses moodustab volikogu kaheksa valimisringkonda, välja arvatud käesoleva paragrahvi lõike 4<sup>1</sup> teises lauses nimetatud juhul.“ Kui see sätte kehtetuks tunnistatakse, on Tallinnas võimalik moodustada ka muu arv valimisringkondasid kui kaheksa. Selle sätte kehtetuks tunnistamisel on Tallinna linnavolikogul võimalik moodustada volikogu valimisteks ka üks valimisringkond, nagu volikogu on seda 2009. aasta valimisteks teinud oma 19. märtsi 2009 otsusega nr 50.

2.3 KOVVS-i § 8 lg 4 on sõnastatud järgmiselt: “Tallinnas moodustab volikogu valimisringkonnad linnaosade kaupa.“ Kui see sätte kehtetuks tunnistatakse, on Tallinna linnavolikogul KOVVS-i § 8 lõike 2 punkti 1 alusel pädevus määrata valimisringkondade piirid kindlaks üldises korras KOVVS-i § 8 lõike 5 alusel.

2.4 KOVVS-i § 8 lg 4<sup>1</sup> on sõnastatud järgmiselt: “Kui Tallinnas ei ole linnaosaid moodustatud, moodustatakse valimisringkonnad viimaste kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste valimisringkondade jaotuse ja piiride järgi, kui Tallinnas olid valimisringkonnad moodustatud linnaosade kaupa. Kui Tallinnaga ühineb mõni vald või linn, siis moodustab see eraldi valimisringkonna.“ Selle sätte esimese lause kehtetuks tunnistamine säilitab Tallinna linna pädevuse moodustada valimisringkonnad KOVVS § 8 lõike 2 punkti 1 alusel vaatamata sellele, millise administratiivse struktuuri on omavalitsus kohaliku elu korraldamiseks valinud. Taotluse esitaja ei võta seisukohta KOVVS-i § 8 lg 4<sup>1</sup> põhiseadusega kooskõla kohta.

### **3. Põhjendused valimisringkondade moodustamise erikorra (KOVVS-i § 8 lõike 1 teine lause ning § 8 lõike 4 ja lõike 4<sup>1</sup> esimene lause) vastuolu kohta põhiseadusega**

3.1 Valimisringkondade moodustamise erikord Tallinna linnas (KOVVS-i § 8 lõike 1 teine lause ning § 8 lõiked 4 ja 4<sup>1</sup>), mille kohaselt Tallinnas moodustab volikogu kaheksa valimisringkonda linnaosade kaupa, ning olles kohustatud linnaosadest loobumisel moodustama valimisringkonnad viimaste kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste valimisringkondade jaotuse ja piiride järgi, ning Tallinna kui mitme valimisringkonnaga omavalitsusüksuse suhtes kehtiv mandaatide jaotamise erikord (KOVVS-i § 9 lõige 2) rikuvad koostoimes:

3.1.1 kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust (selle kohta vt punkt 3.2);

3.1.2 demokraatia põhimõtet (selle kohta vt punkt 3.3);

3.1.3 valimiste ühetaolisuse põhimõtet (selle kohta vt punkt 3.4);

3.1.4 valimiste proportsionaalsuse põhimõtet (selle kohta vt punkt 3.7).

### **3.2 Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse rikkumine**

3.2.1 KOVVS § 8 lg 1, 4 ja 4<sup>1</sup> rikuvad kohaliku omavalitsuse põhiseaduse § 154 lõikest 1 tulenevat enesekorraldusõigust. Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust rikutakse, kuna (i) rikutakse omavalitsuse kaalutlusvabadust moodustada valimisringkonnad vastavuses kohalike oludega (p 3.2.3) ning muuta valimisringkondade piire olude muutumisel (p 3.2.4-3.2.6); (ii) enesekorraldusõiguse piiramiseks puudub legitiimne alus (p 3.2.7-3.2.13) ning (iii) KOVVS-i meetmed toovad kaasa kohalike omavalitsuste ebavõrdse kohtlemise ning ebavõrdsed eeldused enesekorraldusõiguse rakendamiseks (p 3.2.14-3.2.15).

3.2.2 Valimisringkondade moodustamine on kohaliku elu küsimus, mille suhtes peab säilima omavalitsuse kaalutlusvabadus. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste läbiviimine on üks kohaliku omavalitsuse ülesannetest. Puudub igasugune alus eelduseks, et riik suudab KOVVS-i detailsete piirangutega jõuda konkreetse omavalitsusüksuse jaoks kõige õigemale tulemusele. Käsitleme järgnevalt konkreetseid omavalitsusüksusele seatud piiranguid, mis toovad kaasa omavalitsuse enesekorraldusõiguse rikkumise.

3.2.3 KOVVS § 8 lg 1 ja lg 4 piiravad koostoides oluliselt omavalitsuse pädevust valimisringkondade moodustamisel. KOVVS paneb omavalitsusele kohustuse moodustada kaheksa valimisringkonda linnaosade kaupa, andmata võimalust kohandada valimisringkondade arvu ning nende piire vastavalt elanike jaotumisele omavalitsuse territooriumil. Tegemist on kunstliku ning põhjendamatu takistusega, mille ainukeseks eesmärgiks on takistada Tallinna linnas haldusreformi läbiviimist ning kujundada olukord, kus kohaliku omavalitsuse otsustuspädevus valimisringkondade moodustamisel oleks redutseeritud nullini.

3.2.4 Kehtiv regulatsioon võtab kohalikult omavalitsuselt võimaluse moodustada valimisringkonnad dünaamiliselt. KOVVS-i § 8 lõiked 1 ja 4 ei võimalda omavalitsusel arvestada muutusi valimisõiguslike isikute arvus. Need muutused on aga paratamatud ning nendega arvestamise võimatus viib mitteühetaoliste valimisteni. Lisaks sellele toob KOVVS-i § 8 lg 4<sup>1</sup> kaasa kohustuse moodustada edaspidi alati kaheksa valimisringkonda ja just selliste piiridega, mis nad olid 2005. a valimistel. Selline valimisringkondade

moodustamise võimalus võtab omavalitsuselt igasuguse pädevuse valimisringkondade moodustamiseks viisil, mis tagaks valijate häälte võrdse jaotumise.

3.2.5 H. Lindpere viitab oma ekspertarvamuses, et seadusandja loob olukorra, kus demograafilise olukorra muutumisi näiteks Tallinna erinevates linnaosades pole linnavolikogul võimalik arvestada valimisringkondade moodustamisel ka hilisemas tulevikus.[1] KOVVS § 8 lõike 4<sup>1</sup> ettevalmistajad viitavad eesmärgile säilitada *status quo* valimisreeglites olukorras, kus linnaosade kaotamine kohaliku omavalitsuse üksuse poolt vahetult enne valimisi võib kaasa tuua põhimõttelise muudatuse valimiskorras.[2] Isegi juhul, kui selline kaalutlus oleks valitud meetme puhul asjakohane ning proportsionaalne (mida see ei ole), piirab see kohaliku omavalitsuse pädevust valimisringkondade moodustamisel sõltumata linnaosade kaotamise ajast. Ka juhul, kui linnaosade kaotamine toimuks kaks aastat enne valimisi, ei säiliks omavalitsusel õigust moodustada valimisringkonnad iseseisvalt.

3.2.6 Osavallad ja linnaosad on moodustatud kohaliku omavalitsuse ülesannete paremaks täitmiseks. Kui kohalik omavalitsus otsustab, et tal oma ülesandeid parem täita ilma linnaosadeta, siis peab kohalikul omavalitsusel olema võimalik kaotada linnaosadepõhine administratiivne jaotus, säilitades seejuures oma otsustuspädevus kõigis kohaliku elu küsimustes. Sellisel juhul peab säilima omavalitsuse õigus kujundada valimisringkonnad viisil, mis tagab valijatele volikogu valimisel võrdsed eeldused. KOVVS § 8 lg 4<sup>1</sup> esimene lause toob kaasa omavalitsuse enesekorraldusõiguse ulatusliku ja olulise rikkumise.

3.2.7 Õiguskantsler on oma arvamuses põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses järeldanud, et KOVVS § 8 lg 4 käsitleb kohaliku omavalitsuse sisestruktuuri korraldamist, mis on kaitstud kohaliku omavalitsuse autonoomia garantiiga.[3] Seejuures on õiguskantsler KOVVS § 8 lõike 4 analüüsimisel leidnud, et just kohaliku omavalitsuse autonoomia vähema piiramise huvides on KOVVSis lisatud linnaosade olemasolust sõltumatu valimisringkondade regulatsioon. Seega on õiguskantsler nentunud omavalitsuse autonoomia piiramist ja sekkumist kohaliku omavalitsuse sisestruktuuri kujundamisse, mis väljendub KOVVS § 8 lõikes 4<sup>1</sup>.

3.2.8 Taotluse esitaja nõustub õiguskantsleriga selle osas, et KOVVSis 1. mail 2009 jõustunud redaktsioon tõi kaasa muudatused valimiskorralduses, võttes omavalitsuselt muuhulgas võimaluse korrigeerida valimisringkondade ulatust valijate häälte kaalu võrdsustamiseks.

3.2.9 Siinjuures peab taotluse esitaja vajalikuks märkida, et ei jaga Vabariigi Presidendi poolt väljendatud seisukohta, mille kohaselt ei ole 1. mail 2009. a jõustunud KOVVS-i muudatused põhiseadusega vastuolus, kuivõrd see ei muuda kehtivat valimissüsteemi.[4] Kuigi Vabariigi President viitas KOVVS muudatuste välja kuulutamisel teadmatusetele Tallinna valimiskorra põhiseadusega kooskõla osas, on nii õiguskantsleri kui ka Riigikogu seniste seisukohtade pinnalt vastuolu põhiseadusega ilmne. Vabariigi President nentis, et kui see ei ole selge, siis pole selge ka valimistulemuste põhiseaduspärasus. Taotluse esitaja hinnangul on Vabariigi Presidendi seisukoht selles küsimuses ekslik: KOVVS põhiseadusega vastuolus olevate sätete rakendamine volikogu valimiste läbiviimisel viib ka valimistulemuste vastuoluni põhiseadusega.

3.2.10 Vabariigi President on *status quo* säilitamisel lähtunud eeldusest, et senine regulatsioon võiks jääda püsima põhiseadusega vastuolus olevate normide toel. Sellega tugineb Vabariigi President olemasoleva olukorra säilitamisel mittelubatavatele argumentidele. Teatud normikompleksi säilitamine õiguskorra stabiilsuse tagamiseks saab olla väärtus ainult siis, kui see normikompleks on kooskõlas põhiseadusega.

3.2.11 1. mail 2009 jõustunud KOVVS-i sätete väljatöötajad põhjendasid muudatusi eesmärgiga säilitada *status quo* valimisreeglites olukorras, kus linnaosade kaotamine kohaliku omavalitsuse üksuse poolt vahetult enne valimisi võib kaasa tuua põhimõttelise muudatuse valimiskorras.[5] Eelnõu väljatöötajad viitasid, et eelnõuga kõrvaldatakse regulatsioon, et juhul, kui Tallinnas on linnaosad, peab tingimata iga linnaosa olema valimisringkond. Eelnõu kohaselt liidetakse tulevikus enam kui kaheksa linnaosa olemasolu korral linnaosad täies mahus oma halduspiire mööda, mitte ei poolitata neid valimisringkondade vahel. Samuti on seadusandja pidanud võimalikuks olukorda, kus linnaosa võib sisaldada mitut valimisringkonda, kuid linnaosasid ei tohi poolitada.

3.2.12 Kehtiva KOVVS redaktsiooni alusel on omavalitsus seotud seadusest tuleneva valimisringkondade arvuga. Linnaosade olemasolul võib omavalitsus teoreetiliselt moodustada mitu valimisringkonda ühes linnaosas või moodustada valimisringkonna mitme linnaosa baasil eeldusel, et valimisringkondade koguarv on kaheksa. Juhul, kui omavalitsus aga loobub linnaosadepõhisest administratiivsest jaotusest, on omavalitsus faktiliselt kohustatud ringkondade moodustamisel järgima põhimõtet, mille kohaselt ühes varasemas linnaosas moodustatakse üks valimisringkond.

3.2.13 Taotluse esitaja on seisukohal, et õiguskantsleri tuginemine kohaliku omavalitsuse volikogu autonoomia vähema piiramise argumendile on paljasõnaline ning põhjendamatu. Mistahes omavalitsuse autonoomia piiramine saab olla kantud ainult legitiimsest eesmärgist, mis viiakse ellu proportsionaalse



meetmega. Käesoleval juhul redutseerib seadusandja omavalitsuse pädevuse valimisringkondade moodustamisel nullini, lähtudes seejuures ilmselt eesmärgist moonutada järgmiste kohaliku omavalitsuse volikogu valimise tulemusi.

3.2.14 Vaidlustatud sätted toovad kaasa omavalitsuste ebavõrdse kohtlemise. KOVVS § 8 lõike 1 teine lause seab piirangu, mille kohaselt on üle 300 000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksusel kohustus moodustada kaheksa valimisringkonda. Selline piirang rakendub omavalitsustest ainult Tallinna suhtes, tuues kaasa omavalitsuste ebavõrdse kohtlemise. Olukord, kus teised omavalitsused võivad KOVVS § 8 lõigete 1 ja 2 alusel moodustada omal äranägemisel 7 või 9, samuti 1 või 15 valimisringkonda, ei ole põhjendatav ning toob kaasa omavalitsusüksuste ebavõrdse kohtlemise.

3.2.15 Seadus ei sisalda eriregulatsiooni omavalitsuste suhtes, kus elanike arv jääb alla 300 000. Veelgi enam, selline õiguspraktika kärbib Tallinna Linnavolikogu pädevust ulatusest, mis viib erinevalt teistest omavalitsustest Tallinna linnas sisse otsese Riigikogu valitsemise.<sup>[6]</sup> Niisugune ühe omavalitsuse pädevuse piiramine keskvõimu poolt ei ole mitte ainult diskrimineeriv selle omavalitsuse suhtes võrreldes teiste omavalitsustega, vaid niisugune sekkumine rikub R. Müllersoni hinnangul põhiseaduse mõtet tasakaalust riigi keskvõimu ja omavalitsuste vahel. KOVVS § 8 lõike 1 teise lause kehtetuks tunnistamine kõrvaldab sellise ebavõrdse kohtlemise aluse. Kuigi Tallinn on teistest omavalitsustest suurema elanike arvuga, näitab Tallinna linna suhtes kehtestatud regulatsiooni kompleksus ning piirangute ulatus selget soovi kujundada just Tallinna esinduskogu kooskõlas riigi keskvõimu tahtega. Mistahes viited Tallinna suurusele või tema erilisele staatusele teiste kohaliku omavalitsuse üksuste seas ei saa olla aluseks põhiseadusvastaste piirangute kehtestamisele. Isegi kui ühe konkreetse omavalitsuse suurus tingiks mingisuguse eriregulatsiooni kehtestamise vajaduse, ei saa see moonutada selle omavalitsuse olemuslikku iseloomu ja esinduskogu valimise põhimõtteid.

### **3.3 Demokraatia põhimõtte rikkumine**

3.3.1 KOVVS vaidlustatud sätted on toonud kaasa demokraatia põhimõtte rikkumise. Esiteks on KOVVS sätete muutmine kantud eesmärgist mõjutada valimistulemusi poliitilise jõu kasuks (p 3.3.2 jj). Teiseks on Riigikogu lubamatult võtnud endale põhiseaduslikkuse järelevalve funktsiooni (p 3.3.7 jj). Kolmandaks takistab seadusandja KOVVS muutmise õigusemõistmise funktsiooni (p 3.3.9). Neljandaks toob sekkumine kohaliku omavalitsuse volikogude valimise alustesse ning kaasnev omavalitsuse pädevuse

redutseerimine kaasa kohaliku omavalitsuse volikogu kui omavalitsusüksuse esinduskogu koosseisu moonutamise (p 3.3.10). Viiendaks jäetakse kohalik omavalitsus vaidlustatud regulatsiooniga ilma tema olemuslikust rollist ning keskvõimu ja omavalitsusüksuse ülesannete tasakaalu kahjustatakse oluliselt viimase kahjuks (p 3.3.11 jj).

3.3.2 Kohaliku omavalitsuse volikogu valimisi käsitleva seaduse muutmise ei tohi olla kantud eesmärgist mõjutada valimistulemusi ühe või teise poliitilise jõu kasuks. Sellist eesmärki on KOVVS muudatuste juures möönnud ka Vabariigi President, kes viidates Riigikohtu praktikale nentis, et “[] Demokraatia põhimõtte nõuetest johtuvalt ei saa aktsepteerida olukordi, kus võimul olevad poliitilised jõud teevad mitu aastat ette teada olevates valimisreeglites olulisi muudatusi vahetult enne valimisi eesmärgiga saavutada parem valimistulemus.”[7] Tegemist ei ole kohase ega legitiimse eesmärgiga omavalitsuse enesekorraldusõiguse riive õigustamisel.

3.3.3 Sellist põhiseadusega vastuolus olevat eesmärki ei kanna Tallinnas algatatud haldusreform, mille käigus loobutakse linnaosadepõhisest administratiivsest struktuurist. Linnaosadest loobumine on kohaliku omavalitsuse volikogu pädevuses ning seda pädevust on tunnistanud ka õiguskantsler. Linnaosadest loobumine ei too erinevalt KOVVS-i muudatustest kaasa põhiseadusega vastuolus olevat tagajärge. Vabariigi Valimiskomisjoni esimees Heiki Sibul on leidnud, et linnaosade kadumisega muutuvad valimistulemused proportsionaalsemaks: “Väiksemad parteid saavad sellega senise korraga võrreldes eelise, sest kui on palju ringkondi, siis väiksemate erakondade hääled killustuvad”.[8] Ka taotluse esitaja mööneb, et linnaosade kaotamisel võib kaudselt olla mõju valimistulemustele. Samas on see mõju sekundaarne: haldusreform võib anda paremad võimalused väikeparteiudele, kuigi see ei ole reformi eesmärgiks. Tallinna haldusreformi eesmärgiks on muuta linnas asjaajamine tõhusamaks ja saavutada sellega ka rahaline kokkuhoid. Tallinna haldusreform ei paranda kuidagi omavalitsuse volikogus enamust omava erakonna positsiooni, pigem halvendaks haldusreformi takistamine väikeparteiude seisundit.

3.3.4 Tallinna haldusreform võib Heiki Sibula hinnangul tuua kaasa ka erakondade liidrite mõju suurenemise ning populaarse esinumbri hääldetega võivad volikogusse saada ka oluliselt vähem hääli kogunud kandidaadid. Tallinna haldusreformi selline kaudne mõju ei saa kuidagi ebavõrdselt erakondasid mõjutada. Igal erakonnal on juht ning populaarsed esinumbriid ning haldusreform säilitab sellise mõju ilmnedes võrdsed võimalused kõikidele poliitilistele jõududele.

3.3.5 Riigikohus nentis 14. oktoobri 2005 lahendi nr 3&#8209;4&#8209;1&#8209;11&#8209;05 punktides 22 ja 23, et põhiseadus ei sätesta otsesõnalist keeldu teha valimisreeglistikus olulisi muudatusi vahetult enne valimisi. Kolleegium ei pidanud aga demokraatlikuks selliseid vahetult enne valimisi valimisreeglistikus tehtud muudatusi, mis võivad oluliselt mõjutada valimistulemusi ühe või teise poliitilise jõu kasuks. Otsuse kohaselt ei saa kolleegium demokraatia põhimõtte nõuetest johtuvalt aktsepteerida olukordi, kus võimul olevad poliitilised jõud teevad mitu aastat ette teada olevates valimisreeglites olulisi muudatusi vahetult enne valimisi enda kasuks.

3.3.6 Antud juhul on KOVVS vaidlustatud sätete väljatöötajad korduvalt väljendanud seisukohti, mille kohaselt on seadusemuudatus tehtud selleks, et parandada kohaliku omavalitsuse volikogu valimistulemusi Tallinna linnas võimuliidu erakondade kasuks.

3.3.7 KOVVS muudatuste väljatöötajad on endale võtnud põhiseaduslikkuse järelevalve funktsiooni, mis põhiseaduse § 149 ja § 152 alusel kuulub Riigikohtu pädevusse. Seadusandja on asunud muutma KOVVS sätteid vastusena kohaliku omavalitsuse poolt tema pädevusse kuuluvates küsimustes antud õigusaktidele. Riigikogu esindajad on pidanud Tallinna õigusakte, sealhulgas linnaosadepõhisest administratiivsest ülesehitusest loobumist põhiseadusevastaseks ning KOVVS ulatuslikud muudatused on sellele varjamatuks vastuseks.

3.3.8 Seega on Riigikogu võtnud endale ülesande teostada põhiseaduslikkuse järelevalvet, milleks aga põhiseaduse kohaselt on loodud Riigikohus. Riigikogu toimingud KOVVS-i muutmisel on seda enam drastilised, et Tallinna Linnavolikogu on esitanud kaebuse Riigikohtule hindamaks KOVVS eelmiste muudatuste vastavust põhiseadusele.

3.3.9 Riigikogu on asunud takistama õigusemõistmise funktsiooni ja rikub sellega võimude lahususe põhimõtet. Tallinna Linnavolikogu on esitanud Riigikohtule kaebuse hindamaks KOVVS eelmiste muudatuste vastavust põhiseadusele. Selles vaidlustuses on vaidlustatud KOVVS § 8 lõike 4 eelmine redaktsioon. 1. mail 2009 jõustunud muudatustega muutis seadusandja § 8 lõike 4 sõnastust ning pani Tallinna linnale kohustuse moodustada valimiringkonnad nii, nagu need olid moodustatud eelmisteks valimisteks. Sellega püüab Riigikogu vältida Riigikohtu otsuse regulatiivset toimet ning võtab Riigikohtult võimaluse tagada kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste läbiviimist kooskõlas põhiseadusega.

3.3.10 KOVVS-i vaidlustatud sätted moonutavad kohaliku omavalitsuse rolli kohalike elanike esindusorganina, tuues kaasa demokraatia põhimõtte rikkumise. Kohalik omavalitsus on ellu kutsunud kohaliku elu küsimuste lahendamiseks. Sellise ülesande täitmiseks on omavalitsusel institutsionaalsed garantiid ning seadusega antud autonoomia. KOVVS-ist tulenevad valimisringkondade moodustamise alused moonutavad kohaliku omavalitsuse esinduskogu koosseisu ja representatiivsust ning kajastavad volikogu koosseisu riigi ehk keskvõimu eelistusi. KOVVS toob sellega kaasa demokraatia põhimõtte rikkumise ning sellise praktika tolereerimine annab omavalitsuse esinduskogu koosseisu kujundamise sisuliselt riigi keskvõimu pädevusse.

3.3.11 Rahvas teostab kohaliku omavalitsuse volikogu valimisega kohalikku võimu, mitte riigivõimu. Põhiseaduse Assamblee on põhiseaduse väljatöötamisel kinnitanud, et kohaliku omavalitsuse valimisi ei tohiks käsitleda rahva poolt riigivõimu teostamisena.<sup>[9]</sup> Sellest tulenevalt on põhiseaduse järgi kohaliku omavalitsuse aluseks idee kogukonnast, kelle ülesandeks on lahendada selle kogukonna probleeme ja korraldada kohalikes huvides (vajadusel ka vastuolus keskvõimu huvidega) kogukonna elu.<sup>[10]</sup>

3.3.12 Siinjuures tuleb rõhutada valimiste rolli omavalitsuse iseseisva iseloomu kujundamisel. Põhiseaduse kommenteerijad märgivad, et kuna tegemist on üksikisikule kõige lähemal oleva võimuga, kaotaks kohalik omavalitsus kohalike elanike osaluseta oma sisulise tähenduse. Teiselt poolt kujutab kohalik omavalitsus endast teatud tasakaalustavat jõudu riigivõimu tsentralatsioonile (vertikaalne võimulahusus).<sup>[11]</sup> Kohaliku omavalitsuse esinduskogu ja temale antud volitusi saavad legitimeerida ainult selle kohaliku omavalitsuse üksuse elanikud.<sup>[12]</sup> Seega võib kohaliku omavalitsuse põhiseadusliku garantii rikkumine viia omavalitsuse esinduskogu koosseisu moonutamiseni ning sellega omavalitsuse sisulise tähenduse ning rolli kaotamiseni. Võib eeldada, et riigi keskvõimu poolt kujundatud kohaliku omavalitsuse esinduskogu ei lähtu oma ülesannete täitmisel ainult kohalikest huvidest ning eeskätt riigi keskvõimu huvidega vastuolus olevate ülesannete täitmine on sellega tugevalt pärsitud.

3.3.13 R. Müllerson on oma ekspertarvamuses järeldanud, et KOVVS § 8 lg 4<sup>1</sup> kärbib Tallinna Linnavolikogu pädevust ja muudavad Tallinna linnaks, kus erinevalt teistest Eestimaa linnadest ja valdadest püütakse sisse viia otsust Riigikogu valitsemist. Niisugune ühe omavalitsuse pädevuse piiramine keskvõimu poolt ei ole mitte ainult diskrimineeriv selle omavalitsuse suhtes võrreldes teiste omavalitsustega, vaid eksperdi hinnangul ka otsene sekkumine spetsiaalsete seaduste kaudu Tallinna Volikogu pädevusse, rikkudes sellega Eesti Vabariigi põhiseaduse mõtet, mis puudutab tasakaalu riigi keskvõimu ja omavalitsuste vahel.

3.3.14 Ekspert Rein Müllerson järeldeb oma ekspertarvamuses, et kuigi näilise mulje põhjal on KOVVS muutmine suunatud valimisseaduse stabiliseerimisele, on selle mõju vastupidine. Ekspert nendib, et Riigikogu muudab seadust vähem, kui pool aastat enne volikogu valimisi. Muudatuste eesmärk ei ole aga seadusandlik, sest see käsitleb otseselt ja ainult Tallinna Linnavolikogu valimisi aastal 2009. See tähendab, et seadusandlik organ võtab vastu akti, millel on täidesaatva võimu akti iseloom.

### **3.4 Kaheksa valimisringkonna nõudest tulenev valimiste ühetaolisuse põhimõtte rikkumine**

3.4.1 Põhiseaduse § 156 lõike 1 lause 3 kohaselt on kohaliku omavalitsuse volikogu valimised üldised, ühetaolised ja otsesed. Valimiste ühetaolisuse põhimõtte kehtib nii aktiivse kui passiivse valimisõiguse kohta. Seetõttu ongi järgnevalt käsitletud punktis 3.5 valimiste ühetaolisuse põhimõtte rikkumist aktiivse valimisõiguse osas ja punktis 3.6 valimiste ühetaolisuse põhimõtte rikkumist passiivse valimisõiguse osas.

### **3.5 Valimiste ühetaolisuse põhimõtte rikkumine aktiivse valimisõiguse osas**

3.5.1 Valimiste ühetaolisuse põhimõtte tähenduse aktiivse valimisõiguse osas on sedastanud Riigikohus järgmiselt: “Valimiste ühetaolisuse põhimõtte demokraatliku riigikorralduse ühe alustalana tähendab, et igal valijal peavad olema valimistulemuste mõjutamiseks võrdsed võimalused. Aktiivse valimisõiguse kontekstis tähendab ühetaolisuse põhimõtte ennekõike seda, et kõikidel valimisõiguslikel isikutel peab olema võrdne arv hääli ning et kõigil häätel peab olema võrdne kaal esinduskogu kohtade jaotamise üle otsustamisel.”<sup>[13]</sup>

3.5.2 KOVVS-i § 8 lõigetes 1, 4 ja 4<sup>1</sup> ning § 9 lõikes 2 sätestatu rikub valimiste ühetaolisuse põhimõtet aktiivse valimisõiguse osas järgmistel põhjustel. Esiteks seetõttu, et sellisel viisil moodustatud valimisringkondades on valija häälel erinev kaal (vt punkti 3.5.3). Teiseks seetõttu, et puuduvad muud põhiseaduslikku järku väärtused, mis tingiks vajaduse moodustada valimisringkonnad ja jaotada mandaate Tallinna linnas erikorras just linnaosade kaupa (vt punkti 3.5.4). Kolmandaks isegi kui esineks selline põhiseaduslikku järku väärtus, ei õigustaks see valimiste ühetaolisuse põhimõtte rikkumist (vt punkti 3.5.5). Neljandaks märgime, et esinevad hoopis muud põhiseaduslikku järku väärtused (vähemuste kaitse), mille tagamiseks on tingimata vajalik valimiste ühetaolisuse põhimõtte järgmine (vt punkti 3.5.6).

#### **3.5.3 Hääle erinev kaal**

3.5.3.1 Valimiste ühetaolisuse tagamiseks peab mandaatide jaotus valimisringkondade vahel olema suunatud sellele, et igal valijal oleks lisaks samale hääle 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. Sellisel seisukohal on nii teoreetiline kirjandus, Euroopa Nõukogu, Riigikohus kui ka õiguskantsler.

3.5.3.2 Põhiseaduse kommentaarides kinnitatakse, et aktiivse valimisõiguse puhul tähendab ühetaolisuse printsiip, et kõigil valijatel peab olema võrdne arv hääli ja eri valimisringkondade valijate häälte 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. <sup>[14]</sup>

3.5.3.3 Euroopa Nõukogu juures tegutsev Veneetsia Komisjon on oma “Valimiste hea tava koodeksis” <sup>[15]</sup> rõhutanud valimiste ühetaolisuse põhimõtte olulisust 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% arvust. Erandina võib pidada aktsepteeritavaks kõrvalekaldeid sellest määrast väga eriliste asjaolude esinemisel (nt koondunud vähemuse kaitse, väga hõre asustus).

3.5.3.4 Riigikohus on leidnud, 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. <sup>[16]</sup> Seega on ka Riigikohus leidnud, et ühetaolisuse põhimõtte kohaselt tuleb mandaatide jaotusel pidada määravaks eeskätt siiski elanike arvu ja olukord, kus elanike arv on valimisringkonna ühe mandaadi kohta väga erinev, ei saa olla kooskõlas põhiseadusega.

3.5.3.5 Õiguskantsler on oma ettepanekus <sup>[17]</sup> Riigikogule lähtunud samadest kriteeriumitest kui Euroopa Nõukogu. Õiguskantsler kordab selgelt üle, et mandaatide jaotus valimisringkondade vahel peab 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. Samas sedastab õiguskantsler, et antud juhul need asjaolud kindlasti puuduvad ja seetõttu oli KOVVS-i varasem redaktsioon vastuolus põhiseadusega.

3.5.3.6 Valimisringkondade moodustamine linnaosade baasil ning KOVVS-i § 9 lõikes 2 sätestatud mandaatide jaotamise kord loovad Tallinna linnas olukorra, kus valijate arv linnaosades erineb olulisel määral. Viitame, et 16. oktoobri 2005 seisuga (kohalike omavalitsuste volikogude valimise päev) oli Pirita linnaosa elanike arv 9050 ja Lasnamäe elanike arv aga pea kümme korda suurem ehk 88 812.

3.5.3.7 Linnaosade elanike arvu erinevus ei ole aga kompenseeritud linnaosale antud mandaatide arvuga, nagu nähtub järgmisest tabelist.

**Tabel 1. Mandaatide jaotus Tallinna linnas** <sup>[18]</sup>

Valimisringkond	Valijate arv	Alates 17.12.2008 kehtiva KOVVS-i § 9 lg 2 redaktsiooni alusel				Kuni 16.12.2008 kehtinud KOVVS-i redaktsiooni alusel		
		Jagatis[19]	Täis-kvoodi alusel	Jäägi alusel	Kokku	50% võrdselt	Kokku	Kokku
1. Haabersti	30 147	3,7568	3	1	4	5	9	7
2. Kesklinn	36 030	4,4899	4		4	5	9	8
3. Kristiine	23 376	2,9130	2	1	3	5	8	6
4. Lasnamäe	88 812	11,0673	11		11	5	16	13
5. Mustamäe	52 498	6,5420	6	1	7	5	12	9
6. Nõmme	30 247	3,7692	3	1	4	5	9	7
7. Pirita	9 050	1,1278	1		1	5	6	5
8. Põhja-Tallinn	42 803	5,3340	5		5	5	10	8
<b>Kokku</b>	<b>312</b>				<b>39</b>	<b>40</b>	<b>79</b>	<b>63</b>
	<b>963</b> [20]							

3.5.3.8 Esitatud kalkulatsiooni kohaselt säilib mandaatide jaotumisel eri linnaosade valijate häälte erinev kaal. 16. oktoobril 2005 toimunud kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste näitel oleks kehtiva KOVVS-i redaktsiooni § 9 lõike 2 alusel arvestatuna Lasnamäe ühe mandaadi kohta 5550,7 häält, Pirital vastavalt 1508,3 häält. Seega on Pirita ning Lasnamäe valija hääle kaalu erinevus ligi neljakordne (5550,7 jagatud 1508,3 võrdub 3,68).

3.5.3.9 Viitame, et ka KOVVS-i eelmise redaktsiooni alusel oli eri linnaosade valijate häätel erinev kaal. 16. oktoobril 2005 toimunud kohaliku omavalitsuse volikogu valimisel oli Lasnamäel ühe mandaadi kohta 6831,7 valijat, Pirital vastavalt 1810. Seega oli eelmise KOVVS-i redaktsiooni alusel Pirita ning Lasnamäe valija hääle kaalu erinevus samuti ligi neljakordne (6831,7 jagatud 1810 võrdub 3,77). Puudub vaidlus selles, et KOVVS-i enne 17. detsembrist 2008 kehtinud redaktsioon oli vastuolus põhiseadusega. Toodud häälte kaalu erinevusest nähtub, et vastuolu on säilinud ning hääle kaalu erinevus on vähenenud marginaalselt ( $3,77 - 3,68 = 0,09$ ).

**Tabel 2. Häälte arv ringkonnas ühe mandaadi kohta**

Valimisringkond	Valijate arv	Mandaadid	Ringkonna kordaja (häälte arv ühe mandaadi kohta)
1. Haabersti	30 147	9	3349,66
2. Kesklinn	36 030	9	4003,33
3. Kristiine	23 376	8	2922,00
4. Lasnamäe	88 812	16	5550,75
5. Mustamäe	52 498	12	4374,83
6. Nõmme	30 247	9	3360,78
7. Pirita	9 050	6	1508,33
8. Põhja-Tallinn	42 803	10	4280,30
<b>Kokku</b>	<b>312 963[21]</b>	<b>79</b>	

3.5.3.10 Selleks, et tagada mandaatide võimalikult proportsionaalne jaotumine valimisringkondade elanike arvu vahel, tuleks Tallinna linnal muuta Tallinna linnaosade piire. Linnaosade piiride kindlaksmääramisel lähtutakse aga muudest kaalutlustest (kohaliku omavalitsuse ülesannete otstarbekohasem täitmine), mitte aga ühetaolisuse põhimõtte tagamisest kohaliku omavalitsuse volikogude valimistel ja seeläbi saavutatavast valimistulemuste legitiimsusest. On ilmselgelt ebaproportsionaalne ja kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikke garantiisid rikkuv, kui kohalik omavalitsus peaks üksnes valimiste jaoks muutma linnaosade piire.

3.5.3.11 Teoreetiliselt oleks Tallinna Linnavolikogul olnud võimalus valijate arvu ning mandaatide jaotumise ühtlustamise tagamiseks moodustada valimisringkond mitme linnaosa baasil või ühes linnaosas mitu valimisringkonda. Siiski sisaldab KOVVS § 8 lõige 1 piirangu, mille kohaselt tuleb Tallinnas moodustada kaheksa valimisringkonda. Selline piirang seab koostoimes kohustusega moodustada valimisringkonnad linnaosade kaupa põhjendamatu ning ebaproportsionaalse piirangu ning ei võimalda omavalitsusel moodustada valijate häälte võrdsust optimaalselt tagavaid valimisringkondasid.

3.5.3.12 Häälte erinev kaal säilib eriti drastilisena juhul, kui kohalik omavalitsus soovib loobuda omavalitsuse linnaosapõhisest jaotusest. Sellisel juhul moodustatakse valimisringkonnad KOVVS § 8 lõike 4<sup>1</sup> alusel viimaste kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste valimisringkondade jaotuse ja piiride järgi, kui Tallinnas olid valimisringkonnad moodustatud linnaosade kaupa. Seega põlistab omavalitsuse administratiivse jaotuse muutmine häälte ebavõrdse kaalu, muutes võimatuks mistahes hilisemate demograafiliste või linna geograafilisest arengust tingitud muutuste arvestamise valijate jaotumises valimisringkondade vahel. Ka H. Lindpere viitab oma ekspertarvamuses, et seadusandja loob olukorra, kus demograafilise olukorra muutumisi näiteks Tallinna erinevates linnaosades pole linnavolikogul võimalik



arvestada valimisringkondade moodustamisel ka hilisemas tulevikus.[22] KOVVS § 8 lõike 4<sup>1</sup> ettevalmistajad viitavad eesmärgile säilitada *status quo* valimisreeglites olukorras, kus linnaosade kaotamine kohaliku omavalitsuse üksuse poolt vahetult enne valimisi võib kaasa tuua põhimõttelise muudatuse valimiskorras.[23] Isegi juhul, kui selline kaalutus oleks valitud meetme puhul asjakohane ning proportsionaalne (mida see ei ole), piirab see kohaliku omavalitsuse pädevust valimisringkondade moodustamisel sõltumata linnaosade kaotamise ajast. Ka juhul, kui linnaosade kaotamine toimuks kaks aastat enne valimisi, ei säiliks omavalitsusel õigust moodustada valimisringkonnad iseseisvalt.

### ***3.5.4 Puuduvad põhiseaduslikku järku väärtused, mis tingiksid vajaduse moodustada valimisringkonnad Tallinnas linnaosade kaupa***

3.5.4.1 Valimiste ühetaolisuse põhimõte on põhiseaduses sõnastatud seaduse reservatsioonita. Seega on selle põhimõtte piiramine lubatud, kui eksisteerib mõni põhiseaduslikku järku väärtus, mida piiranguga kaitstakse.

3.5.4.2 KOVVS-i ettevalmistajate hinnangul on KOVVS-i § 8 lõikes 4 ning § 9 lõikes 2 toodud regulatsioon põhjendatav linnaosade identiteedi kaitse eesmärgiga.<sup>[24]</sup> Linnaosade identiteedi kaitse näol ei ole tegemist põhiseaduse kaitsealasse kuuluva õigusega ehk tegemist ei ole põhiseaduslikku järku väärtusega. Eesti põhiseadusest on võimalik tuletada õigusi ainult kohaliku omavalitsuse üksusele, mitte aga selle osale. Põhiseaduse § 154 kohaselt korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused. Kahtlemata on ka linnaosa identiteet ja selle kaitsmine kohaliku elu küsimus, mida korraldab kohalik omavalitsus. Seda ei saa korraldama hakata riik, sest see oleks kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste rikkumine. Seda ei saa korraldama hakata ka kohaliku omavalitsuse üksuse osad ehk linnaosad, sest põhiseadus ei sisalda mingisuguseid garantiisid kohaliku omavalitsuse üksuse osadele. Kahtlemata on põhiseaduse kohaselt keelatud linnaosas elavate isikute diskrimineerimine (individuaalne õigushüve) jne, kuid nende elanike kogumile ei ole antud eraldi kollektiivset õigushüve (linnaosa identiteet). Selline kollektiivne õigushüve on antud näiteks vähemusrahvustele (näiteks põhiseaduse § 50).

3.5.4.3 Kogukonna (autonoomse) identiteedi kaitset vastava kohaliku omavalitsuse üksuse sees ei saa käsitleda põhiseaduslikku järku väärtusena. Ka õiguskantsler leidis oma ettepanekus Riigikogule, 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. Kuna kogukonnal ei saa põhiseadusest tulenevalt olla õigust linnaosa või osavalla moodustamisele kohaliku omavalitsuse üksuse raames, ei saa ka mingi kogukonna (autonoomse) identiteedi kaitset vastava kohaliku omavalitsuse üksuse sees käsitleda põhiseaduslikku järku väärtusena. Õiguskantsler järeldas, et linnaosas kujunenud kogukondliku identiteedi tagamine ei ole legitiimne eesmärk, et piirata aktiivset või passiivset valimisõigust ning õigust ühetaoliste ja proportsionaalsetele valimistele.<sup>[25]</sup>

3.5.4.4 Taotluse esitaja rõhutab, et isegi juhul, kui linnaosade identiteedi kaitse oleks põhiseaduse kaitsealasse kuuluv väärtus (mida see ei ole), ei oleks selline põhimõte kohaldatav omavalitsuses, kus linnaosad ei järgi ajalooliste asumite piire (st näiteks Tallinnas). Selliseks ajaloolist iseseisvat identiteeti omavaks asumiks on Tallinnas näiteks Kalamaja piirkond. Kalamaja kuulub aga Põhja - Tallinna linnaosa koosseisu, mis on omavalitsuse administratiivüksusena moodustatud mitme ajaloolist identiteeti omava asumi baasil (Kalamaja, Kopli, Paljassaare, Kelmiküla ja Pelgulinna). Kuna Tallinnas ei järgi linnaosad asumite piire, siis ei saa teatud asumi identiteet olla kuidagi kaitstav läbi linnaosa identiteedi.

### ***3.5.5 Õigushüvede kaalumine välistab valimise ühetaolisuse põhimõtte riive õiguspärasuse***

3.5.5.1 Taotleja leiab, et isegi kui kohaliku omavalitsuse üksuse linnaosas kujunenud identiteedi säilitamise huvi on põhiseaduslikku järku väärtus (millega taotleja ei nõustu punktis 3.5.4 toodud põhjustel), ei saa sellega õigustada valimiste ühetaolisuse põhimõtte rikkumist. Seda seetõttu, et õigushüvede kaalumisel ei ole täidetud proportsionaalsuse nõue, s.t ühetaolisuse riive sellises ulatuses ei ole proportsionaalne soovitud eesmärgiga (milleks on linnaosade identiteedikaitse).

3.5.5.2 Kui linnaosas kujunenud identiteedi säilitamise huvi on põhiseaduslikku järku väärtus, siis saab see olla ainult väga sekundaarse tähendusega väärtus. Ei ole kahtlust, et põhiseaduslikku järku väärtustel on oma hierarhia. Kohaliku omavalitsuse volikogude valimiste legitiimsus on väärtus, mis on selgesõnaliselt leidnud äramärkimist põhiseaduses. On ju põhiseaduse § 156 kehtestatud mitu põhimõtet, mida peab arvestama seadusandja kohaliku omavalitsuse volikogude valimise regulatsiooni kehtestamisel. Põhiseaduse viidatud sätte eesmärgiks on tagada kohaliku omavalitsuse volikogu valimise legitiimsus.

3.5.5.3 Kuna ükski põhiseaduse säte ei sedasta sõnaselgelt ega isegi kaudselt kohaliku omavalitsuse üksuse osa identiteeti kui kaitsmisväärtet hüve, siis saaks selle tuletada ainult väga keeruliste ja vaieldavate konstruktsioonide abil. Selliste juriidiliste konstruktsioonide loomise abil mittelegitiimsete valimiste korraldamise õigustamine ei ole aga kindlasti õigusriiklik ja demokraatlik.

3.5.5.4 Viimast seisukohta jagab ka Euroopa Nõukogu. Veneetsia dokumendi kohaselt saab ühetaolisuse põhimõttest kõrvale kaldumist põhjendada ainult vähemuste kaitse eesmärgil või hõredalt asustatud administratiivüksuse korral.<sup>[26]</sup> Tallinn ei ole aga hõredalt asustatud ning nagu selgub järgmisest alajaotusest, tingib vähemuste kaitse hoopis vajaduse senisest jäigemalt järgida valimiste ühetaolisuse põhimõtet. Vaidlust ei saa olla selles, et vähemusgrupe ei saa moodustada linnaosades elamise alusel, vaid ikka muudest (etnilised, keelelised, rahvuslikud, usulised jne) kriteeriumitest lähtudes.

### 3.5.6 Vähemuste kaitse tõttu on vajalik valimiste ühetaolisuse põhimõtte järgimine

3.5.6.1 Nagu eelmises punktis märgitud, võiks teoreetiliselt õigustada kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste ühetaolisuse põhimõttest kõrvale kaldumist vähemuste kaitse kui valdavalt avalikku huvi kandev eemärk. Taotluse esitaja leiab, et KOVVS-i vaidlustatud sätted toovad kaasa rahvusvähemuste diskrimineerimise ja on seega ilmses vastuolus põhiseadusega.

3.5.6.2 Järgnevas tabelis on ära toodud Tallinna linnaosade elanike jaotus rahvuse alusel. Samuti nähtub tabelist, millistes linnaosades/valimisringkondades on hääle osakaal kõige väiksem. Nagu näha, toob linnaosade kaupa valimisringkondade moodustamine kaasa vähemusrahvuse diskrimineerimise Tallinna volikogus. Samasugusele seisukohale jõudis ka prof dr Robert Blackburn oma analüüsis (kaebuse lisa 2).

**Tabel 3. Rahvusvähemuste hääle kaal ringkonniti**

Valimisringkond	Valijate arv	Mandaadid	Ringkonna kordaja (hääle arv ühe mandaadi kohta)	Mitte-eestlasi % <sup>[27]</sup>	Eestlasi %
1. Haabersti	30 147	9	3349,66	51,2	48,8
2. Kesklinn	36 030	9	4003,33	28,9	71,1
3. Kristiine	23 376	8	2922,00	32,2	67,8
4. Lasnamäe	88 812	16	5550,75	71,4	28,6
5. Mustamäe	52 498	12	4374,83	42,6	57,4
6. Nõmme	30 247	9	3360,78	16,2	83,8
7. Pirita	9050	6	1508,33	18,4	81,6
8. Põhja-Tallinn	42 803	10	4280,30	58,1	41,9
<b>Kokku</b>	<b>312</b>	<b>79</b>			
	<b>963<sup>[28]</sup></b>				

3.5.6.3 Tabelist nähtub, et kahe suurima mitte-eestlaste osakaaluga linnaosa, Lasnamäe ja Põhja -Tallinna ringkonnakordaja on linnaosade keskmisest (3668,75) suurem ning valija hääl vastavalt keskmisest väiksema kaaluga. Kahes suurima eestlaste osakaaluga linnaosas (Nõmme ja Pirita) jääb aga

ringkonnakordaja oluliselt allapoole linnaosade keskmist (3668,75). See tähendab, et muust rahvusest valija hääle kaal on Tallinna volikogu valimistel väiksem kui eesti rahvusest valija hääle. Ainukese erandina võib välja tuua ringkonnakordaja põhjal jada keskele paigutuva suure mitte-eestlaste osakaaluga Haabersti linnaosa. Valija hääle kaal on suurim valimisringkondades, kus eestlasi elab rohkem: Kesklinn, Kristiine, Nõmme ja Pirita.

3.5.6.4 Põhiseaduse § 12 kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed. Kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu. Häälte jaotumine Tallinna valimisringkondade vahel toob KOVVS-i § 9 lõike 2 toimet kaasa venelaste (aga ka teiste vähemusrahvuste, nagu ukrainlaste ja valgevenelaste) poliitilise esindatuse alavääristamise ja valimisõiguse teostamisel diskrimineerimise rahvuse alusel. KOVVS-i § 9 lõikes 2 toodud kohaliku omavalitsuse volikogu valimise põhimõtted võimendavad seega rahvuslikku ebavõrdsust ning toovad kaasa demokraatia põhimõtte rikkumise.

3.5.6.5 Viitame, et kirjeldatud mittediskrimineerimise põhimõtte rikkumist on võimalik kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel vältida, tunnistades KOVVS-i § 8 lõike 4 ja § 9 lõike 2 kehtetuks. KOVVS-i § 8 lõikes 4 sätestatud piirangu puudumisel on kohalikul omavalitsusel võimalik hinnata, kas valimisringkondade moodustamine linnaosade baasil tagab valijate võrdse esindatuse. KOVVS-i § 9 lõike 2 kehtetuks tunnistamine võimaldab mandaatide jaotamisel lähtuda § 9 lõikes 1 sätestatud üldkorrast ning tagada sellega valijate häälele võrdne kaal ning volikogu representatiivsus.

### **3.6 Valimiste ühetaolisuse põhimõtte rikkumine passiivse valimisõiguse osas**

3.6.1 Valimiste ühetaolisuse põhimõtte tähenduse passiivse valimisõiguse osas on sedastanud Riigikohus järgmiselt: “Valimiste ühetaolisuse põhimõtte, koosmõjus põhiseaduse § 12 tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega, tähendab passiivse valimisõiguse puhul kõigile kandidaatidele võrdsete võimaluste tagamist nii valimistel kandideerimiseks kui ka valimisedu saavutamiseks.”<sup>[29]</sup>

3.6.2 KOVVS-i § 8 lõikes 4 ja § 9 lõikes 2 sätestatu rikub valimiste ühetaolisuse põhimõtet passiivse valimisõiguse osas järgmistel põhjustel. Esiteks seetõttu, et sellisel viisil moodustatud valimisringkondades on kandidaatidel erinevad võimalused valituks osutada (vt punkti 3.6.3). Teiseks seetõttu, et puuduvad muud põhiseaduslikku järku väärtused, mis tingiksid vajaduse moodustada valimisringkonnad Tallinna linnas just linnaosade kaupa (vt punkti 3.6.4). Kolmandaks isegi kui esineks selline põhiseaduslikku järku väärtus, ei õigustaks see valimiste ühetaolisuse põhimõtte rikkumist (vt punkti 3.6.5). Neljandaks märgime,

et esinevad hoopis muud põhiseaduslikku järku väärtused (vähemuste kaitse), mille tagamiseks on tingimata vajalik valimiste ühetaolisuse põhimõtte järgmine (vt punkti 3.5.6).

### ***3.6.3 Häälte erinevast kaalust tulenevad kandidaatide erinevad võimalused osutada valituks***

3.6.3.1 Kandidaadi võrdsed võimalused valimisedu saavutamiseks sõltuvad 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.<sup>[30]</sup> \_\_\_

3.6.3.2 Passiivse valimisõiguse puhul seisneb ühetaolisuse printsiip selles, et kõigile kandidaatidele tuleb tagada võrdsed võimalused.<sup>[31]</sup> \_\_\_ Kandidaatide ebavõrdne kohtlemine mandaatide ebavõrdse jaotamise kaudu on lubamatu. Häälte ebavõrdsest kaalust tulenev ühetaolisuse põhimõtte rikkumine (vt esitatud argumente käesoleva taotluse punktis 3.5.3.1) toob kaasa passiivse valimisõiguse rikkumise.

### ***3.6.4 Puuduvad põhiseaduslikku järku väärtused, mis tingiksid vajaduse moodustada Tallinna linnas 8 valimisringkonda linnaosade kaupa***

3.6.4.1 Taotluse esitaja on seisukohal, et KOVVS-i § 8 lõigetes 1, 4 ja 4<sup>1</sup> ning § 9 lõikes 2 toodud regulatsioon ja ühetaolisuse põhimõtte rikkumine passiivse valimisõiguse osas ei ole õigustatav linnaosade identiteedi kaitse eesmärgiga. Taotleja tugineb seejuures käesoleva taotluse punktis 3.5.4 esitatud argumentidele.

### ***3.6.5 Õigushüvede kaalumise välistab valimise ühetaolisuse põhimõtte riive õiguspärasuse***

3.6.5.1 Taotleja leiab, et isegi kui kohaliku omavalitsusüksuse linnaosas kujunenud identiteedi säilitamise huvi on põhiseaduslikku järku väärtus (millega taotleja ei nõustu punktis 3.5.4 toodud põhjustel), ei saa sellega õigustada valimiste ühetaolisuse põhimõtte rikkumist passiivse valimisõiguse osas. Puudub võrdväärne õigushüve, mille alusel oleks passiivse valimisõiguse riive käsitletav õiguspärasena. Taotleja tugineb seejuures käesoleva taotluse punktis 3.5.5 esitatud seisukohtadele.

### ***3.6.6 Vähemuste ebavõrdne kohtlemine toob kaasa passiivse valimisõiguse rikkumise***

3.6.6.1 Teoreetiliselt võiks kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste ühetaolisuse põhimõttest kõrvale kaldumist õigustada vähemuste kaitse kui valdavalt avalikku huvi kandev eemärk. Taotleja esitas käesoleva taotluse punktis 3.5.6 asjaolud, millest nähtub, et häälte kaalu erinevus linnaosade kaupa toob kaasa valijate diskrimineerimise rahvuse alusel. Mittediskrimineerimine rahvuse alusel on kahtluseta põhiseaduslikku järku väärtus, mille tagamiseks on ühetaolisuse põhimõtte järgimine kohaliku omavalitsuse volikogu valimisel põhjendatud.

3.6.6.2 Häälte kaalu erinevus linnaosade kaupa ning ühetaolisuse põhimõtte rikkumine toob lisaks aktiivse valimisõiguse rikkumisele kaasa passiivse valimisõiguse rikkumise. Kuna valijate häälte kaal on väiksem valimisringkondades, kus vähemusrahvustest valijate osakaal on suurim, on vähemusrahvused volikogus alaväärselt esindatud, st mitte-eestlastele on antud vähem mandaate, kui tuleks anda valimisõiguslike isikute arvust lähtudes. Ka õiguskantsler on oma ettepanekus tõdenud, et kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil elavaid vähemusi ei ole võimalik tõhusalt kaitsta, kui vähemus ei saa esinduskogusse saata oma esindajaid. <sup>[32]</sup> \_\_\_

3.6.6.3 Kaheksa valimisringkonda rikub ühetaoliste põhimõtete passiivse valimisõiguse osas. Riigikohus on selgitanud järgmist: „Valimiste ühetaolisuse põhimõtte, koosmõjus PS §-st 12 tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega, tähendab passiivse valimisõiguse puhul kõigile kandidaatidele võrdsete võimaluste tagamist nii valimistel kandideerimiseks kui ka valimisedu saavutamiseks.”<sup>[33]</sup> Kuna hääle osakaal erineb mõningatel juhtudel isegi 3,68 korda, siis erineb ka võimalus valituks saada Tallinna erinevates valimisringkondades.

### **3.7 Valimiste proportsionaalsuse põhimõtte rikkumine**

3.7.1 Valimistel kandidaadile antud hääle kaalu erinevus toob eelmistes punktides käsitletu põhjal kaasa ühetaolisuse põhimõtte rikkumise. Ühetaolisuse põhimõtte rikkumise tagajärjel ei ole hääletamistulemused proportsionaalsed valimistulemustega. Ka õiguskantsler jagab taotleja seisukohta, mille kohaselt toob selline olukord paratamatult kaasa valimistulemuste ebaproportsionaalsuse. <sup>[34]</sup> \_\_\_

3.7.2 Nõue viia kohaliku omavalitsuse volikogu valimised läbi proportsionaalsetena tuleneb põhiseaduse § 8209;st 10 (demokraatia, vähemuste kaitse, esinduskogu representatiivsus) koostoimes § 156 lõike 1 lausega 3 (valimiste ühetaolisuse põhimõtte kohaliku omavalitsuse volikogu valimisel). Sellisel seisukohal on ka õiguskantsler <sup>[35]</sup> \_\_\_ ning Veneetsia Komisjon. <sup>[36]</sup> \_\_\_

3.7.3 Valimiste ebaproportsionaalsus väljendub valimistulemuse (erakonna Tallinna Linnavolikogus saadud mandaatide arv protsentuaalselt) ja hääletamistulemuse (erakonna Tallinnas volikogu valimisel saadud hääle kogus protsentuaalselt mandaatide koguarvust) erinevuses. Selle vastuolu kõrvaldamiseks nägid KOVVS-i muudatuste ettevalmistajad ette kompensatsioonimandaatide rakendamise KOVVS-i § 56<sup>1</sup> kaudu. Kompensatsioonimandaatide jagamisel annavad tinglikult alaesindatud ringkonnahääled juurde lisamandaate nendele parteidele või valimisliitudele, kes on mingis valimisringkonnas jäänud alaesindatuks.<sup>[37]</sup> \_\_\_

3.7.4 Taotluse esitaja hinnangul ei kõrvalda kompensatsioonimandaatide rakendamine vastuolu põhiseadusega, kuna (i) isikumandaatide jagunemisel säilib vastuolu põhiseadusega; (ii) ringkonnamandaatide jagunemisel säilib vastuolu põhiseadusega ning (iii) ülelinnalised kompensatsioonimandaadid ei anna mingit kindlust põhiseadusepäraste mandaatide jagunemise osas, säilitades sellega õigusselgusetuse valimiste legitiimsuse osas.

3.7.5 KOVVS § 56<sup>1</sup> lõike 1 kohaselt arvutatakse iga valimisringkonna kohta lihtkvoot, mis saadakse valimisringkonnas antud kehtivate hääle jagamisel selle ringkonna mandaatide arvuga. Kuna lihtkvoodi arvestamine on otseses sõltuvuses põhiseadusega vastuolus oleva KOVVS § 9 lg 2 regulatsioonist, kandub mandaatide ebaproportsionaalne jaotumine tehte tulemusena üle lihtkvoodi arvestamisele. Toome illustratiivse näite, mille kohaselt käivad valimas ja annavad oma hääle kõik valimisringkonna hääleõiguslikud isikud (kuna võib eeldada sarnast valimisaktiivsust kõigis valimisringkondades, on näite proportsioonid asjakohased ka väiksema valimisaktiivsuse korral). Sellisel juhul kandub mandaatide ebaproportsionaalsest jaotumisest tingitud kallutatus üle isikumandaatide jaotumisele (vt tabel 2) ning lihtkvoodi saamiseks vajalike hääle arv erineb erinevates valimisringkondades oluliselt. Seega on isikumandaadi jaotumisel valimisringkondades erinevad võimalused saada valituks ning mõjutada valimistulemusi.

3.7.6 KOVVS § 56<sup>1</sup> lg 3 käsitleb ringkonnamandaatide jaotumist. Erakonna või valimisliidu poolt antud hääled liidetakse ning jagatakse mandaatide arvu saamiseks lihtkvoodiga. Eelnevast nähtuvalt kandub ka ringkonnamandaatide jaotamisele mandaatide ebaproportsionaalsest jagunemisest tingitud rikkumine. Kuna lihtkvoot on Pirita linnaosa valimisringkonnas väiksem, kui teistes ringkondades, erinevad näitena Pirital valituks saamise eeldused oluliselt suurema lihtkvoodiga Lasnamäe ringkonnast. Seega säilib ka ringkonnamandaatide jaotumisel vastuolu põhiseadusega.

### 3.7.7 KOVVS § 56<sup>1</sup> lõiked 4-6 käsitlevad kompensatsioonimandaatide jaotumist.

Kompensatsioonimandaatide ülelinnaline jaotumine valimisringkondade vahel ei ole prognoositav ning sellest tulenevalt ei ole prognoositav ka see, kas kompensatsioonimandaadid kompenseerivad isiku- ja ringkonnamandaatide ebaproportsionaalset jaotumist. Esineb teatav tõenäosus, et need mandaadid jaotuvad viisil, mis tagavad mandaatide tervikjaotuse proportsionaalsuse valijate arvuga. Samas eksisteerib vähemalt sama suur tõenäosus, et kompensatsioonimandaadid tasandamisfunktsiooni ei täida ning mandaatide ebaproportsionaalne jaotus säilib. Lisaks sellele eksisteerib võimalus, et kompensatsioonimandaadid hoopis võimendavad olemasolevate mandaatide ebaproportsionaalset jaotust. Seega on kohatu käsitleda kompensatsioonimandaate meetmena, mis on ellu kutsutud põhiseadusvastasuse kõrvaldamiseks KOVVS regulatsioonist. Tegemist on sobimatu ja ebapiisava vahendiga sellise eesmärgi täitmiseks. Riigikogu meede, mis ei ole kõrvaldanud ära ilmselget vastuolu põhiseadusega, vaid ainult raskendanud põhiseadusvastasuse kindlakstegemist, ei ole kohane meede.

3.7.8 Kompensatsioonimandaatide ebaselget mõju on tunnistanud ka õiguskantsler. Õiguskantsler on oma 17. märtsi 2009. a vastuses Riigikohtule selgitanud, et seoses ülelinnaliste kompensatsioonimandaatidega ei ole võimalik enne valimisi välja arvutada erinevate linnaosade elanike häälte kaalu. Seega möönab õiguskantsler, et kehtiv seadus võib olla vastuolus põhiseadusega. Taotluse esitaja hinnangul nähtub sellest, et õiguskantsler mitte ei suuda, vaid ei soovi määratleda kehtiva KOVVS redaktsiooni põhiseadusvastasust. Õiguskantsler on varasema menetluse käigus tuvastanud KOVVS põhiseadusvastasuse, asunud seda kõrvaldama, kuid on nüüd, põhiseadusvastaste valimiste suure tõenäosuse säilimisel loobunud põhiseadusvastasuse kõrvaldamisest ning isegi tuvastamisest.

3.7.9 Proportsionaalsuskordaja näitab proportsionaalsust valimistulemuse (erakonna Tallinna Linnavolikogus saadud mandaatide arv protsentuaalselt) ja hääletamistulemuse (erakonna Tallinnas saadud häälte kogus protsentuaalselt) suhtes. Mida lähemal on proportsionaalsuskordaja numbrile 1, seda proportsionaalsem on valimistulemuse ning hääletamistulemuse suhe. Järgnevalt toodud tabel 4 näitab proportsionaalsuskordajat viimastel kohaliku omavalitsuse volikogude valimistel siis, kui need oleksid toimunud KOVVS-i eelmise redaktsiooni alusel. Tabel 5 näitab proportsionaalsuskordajat viimastel kohaliku omavalitsuse volikogude valimistel siis, kui need oleksid toimunud KOVVS-i kehtiva redaktsiooni alusel.



**Tabel 4. Aastal 2005 kehtinud KOVVS-i redaktsiooni mandaatide jaotamise süsteemi järgi tehtud arvutused.**

	Keskerakond	Reformi-erakond	Isamaaliit	Sotsiaal-demokraadid	Res Publica
VT %	50,79%	23,80%	11,11%	9,52%	4,76%
HT %	41,11%	20,66%	12,15%	11,11%	8,97%
<b>Proportsionaalsus-kordaja (VT%/HT%)</b>	<b><u>1,24</u></b>	<b><u>1,15</u></b>	<b><u>0,91</u></b>	<b><u>0,86</u></b>	<b><u>0,53</u></b>

VT valimistulemus; HT hääletamistulemus

**Tabel 5. Riigikogu Kantselei valimiste osakonna koostatud valimistulemuste proportsionaalsuse võrdluse näitlikud arvutused 2005. aasta valimistulemuste põhjal, kasutades KOVVS-i 2008. a detsembrist kehtivat redaktsiooni.**

	Keskerakond	Reformi-erakond	Isamaaliit	Sotsiaal-demokraadid	Res Publica
VT %	44,30%	22,78%	12,66%	11,39%	8,86%
HT %	41,11%	20,66%	12,15%	11,11%	8,97%
<b>Proportsionaalsus-kordaja (VT%/HT%)</b>	<b><u>1,08</u></b>	<b><u>1,10</u></b>	<b><u>1,04</u></b>	<b><u>1,03</u></b>	<b><u>0,99</u></b>

VT valimistulemus; HT hääletamistulemus

3.7.10 Kuigi KOVVS-i kehtiva redaktsiooni alusel proportsionaalsuskordaja mandaatide jagamisel mõnevõrra kahaneb, näitab proportsionaalsuskordaja endiselt valimistulemuste ja hääletamistulemuste ebaproportsionaalset suhet. Taotluse esitaja viitab, et kirjeldatud valimistulemuste ebaproportsionaalsus on kõrvaldatav KOVVS-i § 8 lõike 4<sup>1</sup> kehtetuks tunnistamisel. Sellisel juhul on linnaosadepõhisest jaotusest loobunud kohaliku omavalitsuse volikogul võimalik moodustada valimisringkonnad, järgides valijate arvu ja mandaatide proportsionaalset jaotumist.

3.7.11 Kuna 8 valimisringkonnaga endiste linnaosade baasil ei ole võimalik tagada põhiseaduspäraseid valimisi Tallinna linnas, siis on regulatsioon, mis on suunatud sellise arvu valimisringkondade moodustamisele, vastuolus põhiseadusega.

**3.8 Kokkuvõtte KOVVS-i vaidlustatud sätete ning § 9 lg 2 koosmõju kohta**

3.8.1 Eelnevast nähtub, et KOVVS § 9 lg 2 toob eeskätt koosmõjus § 8 lg 4<sup>1</sup> kaasa põhiseadusvastase regulatsiooni rakendamise kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste läbiviimisel. 1. mail 2009. a jõustunud KOVVS-i muudatused ei kõrvaldanud vastuolu põhiseadusega.

3.8.2 KOVVS § 8 lg 4<sup>1</sup> seevastu loob olukorra, kus omavalitsusel puudub linnaosadepõhisest administratiivsest jaotusest loobumisel igasugune võimalus põhiseadusvastasuse kõrvaldamiseks. Viidatud sätte alusel kohaldatakse sellisel juhul valimisringkondade piiride määramisel 2005. aasta valimistel rakendatud põhimõtteid.

3.8.3 Õiguskantsler on nentunud, et enne kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste toimumist ei ole võimalik välja arvutada erinevate linnaosade elanike häälte kaalu (vt punkt 3.7.8). Sellest tulenevalt ei ole võimalik *ex ante* tuvastada valimiste kooskõla põhiseadusega. KOVVS regulatsioon, mis võimaldab sellise olukorra tekkimist ning kestmist kõigi järgnevate valimiste suhtes ei saa olla kooskõlas põhiseadusega. KOVVS § 8 lg 4<sup>1</sup> regulatsioonist tulenevalt pikeneb eeltoodud ebaselgus valimiste põhiseaduslikkuse osas kõigile tulevikus toimuvatele valimistele. Seega säilib õiguskantsleril iga tulevikus aset leidva valimise eel võimalus väiteks, et valimiste põhiseaduspärasust ei ole võimalik enne nende toimumist kontrollida.

3.8.4 Olukorras, kui kohalik omavalitsus soovib loobuda omavalitsuse linnaosapõhisest jaotusest, moodustatakse valimisringkonnad KOVVS § 8 lõike 4<sup>1</sup> alusel viimaste kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste valimisringkondade jaotuse ja piiride järgi, kui Tallinnas olid valimisringkonnad moodustatud linnaosade kaupa. Seega rakendatakse 2005. aasta valimistel kehtinud põhimõtteid kõigil tulevikus aset leidvatel kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel seni, kuni omavalitsus peaks taastama linnaosadepõhise administratiivse jaotuse. Seega põlistab omavalitsuse administratiivse jaotuse muutmine häälte ebavõrdse kaalu, muutes võimatuks mistahes hilisemate demograafiliste või linna geograafilisest arengust tingitud muutuste arvestamise valijate jaotumises valimisringkondade vahel. Täna väljendab häälte ebavõrdset kaalu valimisringkondade vahel konstant 3,68 (vt p 3.5.3.8). Esineb suur tõenäosus, et see konstant aja jooksul demograafiliste protsesside ja linna arengust tingituna suureneb. Arvestades asjaoluga, et õiguskantsler ning Riigikogu ei soovi ilmselt sellist vastuolu kõrvaldada, on kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste põhiseadusvastasuse eskaleerumise vältimise ainukeseks võimaluseks omavalitsuse initsiatiiv põhiseadusega vastuolus olevate sätete kehtetuks tunnistamiseks.

#### **4. Täiendavad põhjendused valimisringkondade moodustamise erikorra (KOVVSi § 8 lg 1, 4 ja 4<sup>1</sup>) vastuolu kohta põhiseadusega**

4.1.1 KOVVSi muutmise algatas üldises plaanis Ain Seppiku 8. oktoobri 2007 pöördumine õiguskantsleri poole palvega hinnata KOVVSi § 9 lõike 2 vastavust põhiseadusele. Sellega algasid protsessid, mille käigus jõudsid nii õiguskantsler kui ka seadusandja seisukohale, et kuni 17. detsembrini 2008 kehtinud KOVVSi

redaktsioon ei olnud kooskõlas põhiseadusega. Tallinna Linnavolikogu, olles teadlik kohaliku omavalitsuse volikogu järgmiste valimisteni jäänud ajast, eeldas, et seadusandja poolt tehtavad muudatused on minimaalsed ja suunatud ilmselge põhiseadusvastasuse kõrvaldamisele. Seadusandja poolt tehtud muudatused ja nende menetlemine viisid aga kaasamis põhimõtte (selle kohta vt punkti 4.2) ning õigusselguse ja õiguskindluse (selle kohta vt punkti 4.3) põhimõtete rikkumisele.

4.1.2 Eeltoodud rikkumised takistavad Tallinna linnal oma ülesannete täitmist ja moodustavad seetõttu eraldiseisvalt kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste rikkumise. Nende tagatiste rikkumise lõpetamiseks on vajalik tunnistada kehtetuks KOVVS-i § 8 lõike 1 teine lause ning lõiked 4 ja 4<sup>1</sup>. See võimaldaks Tallinna linnas 2009. aastal läbi viia legitiimsed kohaliku omavalitsuse volikogu valimised.

## **4.2 KOVVS-i menetlusest tulenev kaasamis põhimõtte rikkumine**

4.2.1 KOVVS-i muudatustega kitsendati kohalike omavalitsuste pädevust valimisringkondade moodustamisel.

4.2.2 Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikli 5 kohaselt ei tehta muudatusi kohalike omavalitsuste võimupiirides kõnealuse kohaliku kogukonnaga eelnevalt nõu pidamata. Ka teoreetilises kirjanduses rõhutatakse kohalike omavalitsustega konsulteerimise olulisust. Kohalikul omavalitsusel on õigus oodata riigilt oma pädevuse kahandamise põhjendamist, sh nendele kriteeriumitele osutamist, mille alusel riik leidis küsimuse kohaliku omavalitsuse pädevusse mitte kuuluvat.<sup>[38]</sup> Võib järeldada, et selliste asjakohaste põhjenduste puudumine toob kaasa omavalitsuse institutsionaalsete garantiide riive. Järeldusele, et KOVVS muudatuste menetlus ei ole omane demokraatlikule õigusriigile, on jõudnud ka professor Heiki Lindpere oma 6. aprillil 2009. a antud ekspertarvamuses (lisa 5).<sup>[39]</sup>

4.2.3 Lisaks eeltoodule rikuti sellega ka Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse alusel kehtestatud "Riigikogus menetletavate aktide normitehnika eeskirja". Viidatud dokumendi § 9 on rõhutatud kohalike omavalitsuste pädevuse ja enesekorraldamisõiguse vajadust, samuti vajadust kaasata õigusaktiga puudutatud institutsioonid eelnõu menetlemisele ning hinnata igakülgsest neid puudutavat sotsiaal-majanduslikku mõju. Vastava analüüsi olemasolu oleks andnud seadusandjale võimaluse langetada põhiseadusega kooskõlas olev otsus, st otsustada KOVVS-i täiendamise asemel põhiseadusega vastuolus olevate normide kehtetuks tunnistamine.

### 4.3 KOVVS-i jõustumise ajast tulenev vastuolu õigusselguse ja õiguskindluse põhimõttega

4.3.1 KOVVS-i muudatuste jõustumine 1. mail 2009 on toonud kaasa olukorra, kus muudatuste õiguspärasuse selgitamine võib takistada KOVVS-i tulenevate kohustuste täitmist Tallinna Linnavolikogu poolt. Taotluse esitaja on seisukohal, et õigusselguse ja õiguskindluse puudumine kohaliku omavalitsuse valimist puudutavates küsimustes rikub põhiseaduse § 154 tulenevat kohaliku omavalitsuse institutsiooni garantiid. Kohalikul omavalitsusel on õigus eeldada, et tema pädevuse teostamise piirides annab Riigikogu õigusakte kooskõlas õigusselguse põhimõttega ning hoidub olukorrast, kus õigustloovate aktide muutmine toob kaasa ebaselguse omavalitsuse toimingutele kohaldatavate normide kehtivuse osas. Antud juhul ei ole Riigikogu aga vastavalt käitunud. Taotluse esitaja viitab, et valimisi käsitlevate normide muudatused peaksid jõustuma ülejäämistele valimiste suhtes (vt punkti 4.3.2), ilmse ja vaieldamatu õigusvastasuse kõrvaldamiseks aga kuni aasta enne kohalike valimiste toimumist (vt punkti 4.3.3). Lubamatu on aga valimisi käsitlevate õigusaktide muutmine ajal, mis viib muudatuste jõustumiseni valimisi ette valmistavate toimingute vältel (vt punkti 4.3.7 jj).

4.3.2 Mistahes valimissüsteemi muutused peaksid õiguskindluse ning õigusselguse tagamiseks jõustuma ülejäämistele valimiste suhtes. Veneetsia Komisjoni juhiste seletuskirjas märgitakse, et valimistulemuste lühiajalistes poliitilistes huvides manipuleerimise vältimiseks tuleks valimisseaduste muutmisel kohaldada senikehtinud süsteemi järgmistel valimistel (seda vähemalt juhul, kui järgmised valimised toimuvad järgneval aastal) ning kohaldada uut reeglistikku alles ülejäämistele valimistel.<sup>[40]</sup> Ka Riigikohus on 19. aprilli 2005 lahendis nr 3/4/1/1/05 rõhutanud valimisteni jäänud aja arvestamise vajadust valimisreeglite muutmisel.<sup>[41]</sup> Ka õiguskantsler märkis oma ettepanekus Riigikogule järgmist: “Kuivõrd valimisreeglite muudatuste jõustumine vahetult enne valimisi võib olla vastuolus põhiseaduse § 10 tuleneva demokraatia põhimõttega, siis tuleks menetluse pikaajaliseks kujunemisel kaaluda muudatuse jõustamist ülejäämistele kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste suhtes.”<sup>[42]</sup> On ilmne, et KOVVS-i muudatuste jõustamisel vahetult enne valimisi ei ole õiguskindluse ja õigusselguse riivet kaalutud. Ka eksperdid on viidanud ohule, et kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste läbiviimine aastal 2009 võib olla ohus või nende tulemuste legitiimsus küsitav.<sup>[43]</sup>

4.3.3 Valimissüsteemi muudatuste jõustamine enne ülejäämistele valimisi, st järgnevate valimiste suhtes, saab olla põhjendatav ainult ilmse ning vaieldamatu õigusvastasuse kõrvaldamisega. Ka Euroopa Nõukogu juures tegutsev Veneetsia Komisjon on oma “Valimiste hea tava koodeksis”<sup>[44]</sup> leidnud, et valimisi käsitlevate õigusaktide põhimõtteid ei tohiks muuta vähem kui aasta enne valimiste toimumist. Ka Riigikogu

põhiseaduskomisjon leidis KOVVS-i eelmise redaktsiooni ettevalmistamisel, et valimiste legitiimsus on väärtus, mis õigustab hälbimist Riigikohtu poolt sisustatud valimisseaduste jõustamise üldistest põhimõtetest.<sup>[45]</sup> Antud juhul ei ole Riigikogu suutnud kõrvaldada vastuolu põhiseadusega. Selle asemel, et tunnistada kehtetuks KOVVS-i põhiseadusega vastuolus olevad sätted, kehtestas seadusandja KOVVS § 8 lg 4<sup>1</sup> näol uue regulatsiooni, mis toob kaasa kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste täiendava rikkumise.

4.3.4 Seadusandja ei tunnista õiguspõhimõtet, et valimiste aastal ei tohi teha muudatusi, millel võib olla mõju valimiste tulemustele. Esiteks võttis Riigikogu 11. detsembril 2008 vastu „Euroopa parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse, rahvahääletuse seaduse ja riigikogu valimise seaduse muutmise seaduse, mis jõustus 16. jaanuaril 2009. Teiseks võttis Riigikogu 2009. aasta veebruaris vastu nn võrdõiguslikkuse seaduse muutmise seaduse. Kolmandaks võttis Riigikogu vastu 1. mail 2009 jõustunud KOVVS-i muudatused ning neljandaks on Riigikogu menetluses KOKSi muutmise seaduse eelnõu. Ekspert Heiki Lindpere märgib oma ekspertarvamuses, et euroopaliku demokraatia mõistes tuleb niisugune seadusmuudatus vastu võtta vähemalt 12 kuud enne valimisi ning 6 kuud on muudatuste tegemiseks ilmselt ebapiisav. Ekspert järeldeb, et seadusandja ei pane toime mitte ainult põhiseaduse sätete ja mõtte ning Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ja Veneetsia Komisjoni „Hea Praktika Koodeksi Valimisküsimustes“ rikkumise, vaid ka ebamõistlikult ja ebademokraatlikult sekkub Tallinna Linnavolikogu kaalutlusõigusesse.

4.3.5 KOVVS-i § 8 lõiget 4 muudeti 10. detsembril 2008. a vastu võetud kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seadusega ja sõnastati järgmiselt: „Tallinnas moodustab volikogu valimisringkonnad linnaosade kaupa, lähtudes põhimõttest, et ühes linnaosas moodustatakse üks valimisringkond.“ 1. mail 2009. a jõustunud muudatustega leiab Riigikogu, et eelmine muudatus oli ebaõige ja tuleb ära tühistada ning ennistab esialgse teksti. Sellises olukorras ei ole enam midagi järgi õiguskindlusest ega õigusriiklusest.

4.3.6 KOVVS-i pideva muutmise eesmärk ei saa olla vastuolu kõrvaldamine põhiseadusega ega väidetav ettemääramatuse vähendamine enne valimisi,<sup>[46]</sup> vaid valimistulemuste mõjutamine Tallinna linnas. Rõhutame, et KOVVS-i muudatused ei toonud kaasa põhiseadusega vastuolu kõrvaldamist või ilmse ebatäpsuse kõrvaldamist ning valimiste legitiimsus muudatuste tagajärjel ei suurenenud. Seega puudub kaalukas avalik huvi valimisreeglite muutmiseks vahetult enne valimisi.

4.3.7 Isegi kui mitte nõustuda üheaastase moratooriumiga valimisreeglite muutmisel enne valimisi, on KOVVS-i muudatused kehtestatud tähtaja mõttes põhiseadust rikkudes. Riigikohus nentis 14. oktoobri 2005 lahendi nr 3-4-1-05 punktides 22 ja 23, et põhiseadus ei sätesta otsesõnalist keeldu teha valimisreeglistikus olulisi muudatusi vahetult enne valimisi. Kolleegium ei pidanud aga demokraatlikuks selliseid vahetult enne valimisi valimisreeglistikus tehtud muudatusi, mis võivad oluliselt mõjutada valimistulemusi ühe või teise poliitilise jõu kasuks. Otsuse kohaselt ei saa kolleegium demokraatia põhimõtte nõuetest johtuvalt aktsepteerida olukordi, kus võimul olevad poliitilised jõud teevad mitu aastat ette teada olevates valimisreeglites olulisi muudatusi vahetult enne valimisi enda kasuks. Kolleegium andis juhise, mille kohaselt valimisreeglistikus tehtud muudatus, mis peaks jõustuma ajal, mil põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse järgi võib veel toimuda kohtuvaidlus Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutamata jäetud valimisõigust piirava regulatsiooni põhiseaduspärasuse üle, on tehtud ilmselgelt hilinenult. Miinimumnõudeks valimisreeglitiku muutmisel on kolleegiumi arvates see, et olulist muudatust kavandav seadus tuleb võtta vastu arvestusega, et see saaks jõustuda aegsasti enne valimisi. Nii valijal kui kandidaadil peab Riigikohtu hinnangul olema aega uute reeglite tundmaõppimiseks ja käitumisviisi valimiseks. Taotluse esitaja on seisukohal, et KOVVS-i muudatused ei jõustunud ajal, mida võiks pidada viidatud lahendis toodud järeldustega kooskõlas olevaks.

4.3.8 Kohaliku omavalitsuse volikogu valimispäev on KOVVS-i § 2 kohaselt oktoobrikuu kolmas pühapäev, seega toimuvad järgmised kohaliku omavalitsuse volikogu valimised 18. oktoobril 2009. Kandidaatide ülesseadmine algab 2009. aasta 19. augustil. KOVVS-i § 7 lõike 1 kohaselt määrab volikogu järgmise koosseisu liikmete arvu oma otsusega. KOVVS-i § 8 lõigete 4 ja 6 kohaselt moodustab volikogu Tallinnas valimisringkonnad linnaosade kaupa hiljemalt 90. päeval enne valimispäeva ning määrab KOVVS-i § 9 alusel mandaatide arvu. On ilmne, et seadusandja on oluliselt muutnud valimisringkondade moodustamise aluseid ajal, mil omavalitsus oli kehtivale KOVVS redaktsioonile tuginedes asunud ette valmistama omavalitsuse volikogu valimisi.

4.3.9 Põhiseaduslikkuse järelevalve seaduse § 13 lõike 1 kohaselt lahendab kohus asja mõistliku aja jooksul, kuid mitte pikema aja kui 4 kuu jooksul, arvates nõuetekohase taotluse saamisest. Riigikohtu viimase aja praktika põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse raames esitatud taotluste menetlemisel toetab eeldust, et kohus lahendab taotluse seadusejärgse nelja kuu jooksul. Tallinna Linnavolikogu taotlus riigikontrolli seaduse sätete kehtetuks tunnistamiseks esitati Riigikohtule 2008. aasta novembris ning Riigikohtu lahend selles küsimuses anti nelja kuu jooksul. Eeldades selguse saabumist käesolevas taotluses käsitletud

küsimustes samuti nelja kuu jooksul on ilmne, et õigusselgus vaidlustatud sätete põhiseadusele vastavuse ning kohalike omavalitsuste volikogude valimise põhimõtete osas saabub valimiste toimumise aega silmas pidades hilinenult.

4.3.10 KOVVS-i muudatuste ettevalmistamisel pidi seadusandja hindama võimalike õigusvaidluste kestvust. Üksikakti vaidlustamiseks on seadusandja halduskohtumenetluse seadustikus pidanud kohaseks 30 päevase vaidlustamise tähtaja. Mõistlikuks võib pidada oluliselt mahukama üldakti vaidlustamist oluliselt pikema aja, näiteks 60 päeva jooksul selle jõustumisest. Seega pidi seadusandja KOVVS-i muudatuste jõustumisaja määramisel arvestama võimalusega, et taotlus Riigikohtule esitatakse 2009. a juuli alguses, s.o ajal, millal omavalitsusel on juba kohustus teha volikogude valimisi ettevalmistavaid toiminguid. Isegi, kui Riigikohus püüaks sellises olukorras põhiseadusega vastuolu kõrvaldada, oleks ajaraamidest tulenevalt tegemist sisuliselt eelotsusega pooli kuulamata.

4.3.11 Nendime, et seadusandjal on kohustus vaadata valimisi käsitlevaid õigusakte läbi regulaarselt <sup>[47]</sup> ning pädevus nende kohaseks muutmiseks tulenevalt ilmnenu vajadusest (näiteks demograafilised muudatused või vähemuste kaitse). Mingil juhul ei saa seadusandja põhjendada oma seniseid minetusi asjaoluga, et õiguskantsler juhtis alles nüüd vastuoludele tähelepanu. Riigikogu poolt läbi viidud menetluse kiirus näitab, et sisuliselt oli probleem Riigikogule teada ja põhiseadusevastasus ilmne. Mingit arvestatavat seisukohtade lahknevust Riigikogus ei olnud ja isegi ei üritatud tõsimeeli väita, et senine regulatsioon oleks olnud kooskõlas põhiseadusega.

4.3.12 Kokkuvõtvalt. Taotleja on seisukohal, et mistahes valimisi käsitlevate normide muudatusi ei tohiks jõustada varem, kui ülejäärmiste valimiste suhtes. Muudatuste jõustamine enne ülejäärmisi valimisi võib olla põhjendatav ilmse õigusvastasuse kõrvaldamisega, kuid ka siis ei tohiks valimissüsteemi muudatused jõustuda hiljem, kui aasta enne valimiste toimumist. Lubamatu on aga valimisi käsitlevate normide muutmise vahetult enne valimisi, luues õiguskindlusetu ning ebaselge olukorra valimiste ettevalmistamisel rakendatavate normide osas. Vaidlus kohalike omavalitsuste volikogude valimise korraldust käsitlevate sätete kooskõla üle põhiseadusega lõpeb vahetult enne 2009. aastal toimivaid valimisi, tuues kaasa õigusselguse ning demokraatia põhimõtete rikkumise. Eeltoodust nähtub, et KOVVS-i muudatused ei too kaasa taotletud õigusselgust ning kooskõla põhiseadusega, seega puudub kaalukas avalik huvi sellise põhiseadusega kaitstud õiguse riiveks. Käesoleval juhul lisati KOVVS-i regulatsioon, mis ei kõrvaldanud ilmset vastuolu põhiseadusega, vaid lisas KOVVS-i kohalikku omavalitsust koormavaid ning valimiskorraldust muutvaid sätteid. Seda olukorras, kus sobivateks alternatiivideks Riigikogu poolt vastu

võetud KOVVS-i muutmise seadusele on näiteks KOVVS-i 17. detsembril 2008. a jõustunud muudatuste kehtetuks tunnistamine, KOVVS-i § 8 lõike 4 kehtetuks tunnistamine (loobumine Tallinnas valimisringkondade moodustamisest linnaosade kaupa) ning 1. mail 2009 jõustunud täienduste kehtetuks tunnistamine.

## **5. Tallinna Linnavolikogu kaebeõigus**

5.1 Tallinna Linnavolikogu leiab, et Riigikohtu 9. juuni 2009. a lahend 3-4-1-2-09 ei takista käesoleva kaebuse sisulist läbivaatamist. Seda eelkõige menetlusõiguslikel põhjustel, kuna Riigikohus (i) asus Riigikohtu üldkogu seisukohast erinevale seisukohale ilma asja Riigikohtu üldkogule üle andmata (vt punktid 5.2-5.3), (ii) ei põhjendanud üldkogule üleandmata jätmist veenvalt (vt punktid 5.4-5.5) ja (iii) jättis vastamata ja seega ka kaalumata mitu olulist Tallinna Linnavolikogu väidet. Lisaks soovime tähelepanu juhtida Riigikohtu otsuse mõningatele nõrkustele (vt punktid 5.11-5.13).

5.2 Õiguskantsleri ja Tallinna Linnavolikogu vahel ei saa olla vaidlust selles, et Riigikohus on muutnud oma seisukohta kaebuse lubatavuse osas. Õiguskantsler teatas Riigikohtule KOVVS-i eelmise redaktsiooni üle peetud vaidluses järgmist (seisukohtade p 19): „Ma ei nõustu Riigikohtu seisukohaga, et kandideerimispiirang kohalikel valimistel võib riivata ka KOV autonoomiat“.[48] Õiguskantsleri poolt kritiseeritud Riigikohtu seisukoht oli väljendatud otsuse 3-4-1-1-05 punktis 17. Asjaolu, et menetlusosalised saavad Riigikohtu varasemast praktikast ühtemoodi aru, kinnitab, et sellise tõlgenduse ümberlukkamiseks on vajalik Riigikohtu üldkogu uut seisukohta.

5.3 Riigikohtu üldkogu viidatud otsus ei olnud sugugi üksmeelne KOVVS-i eelmise vaidluse lahendamisel osalenud kolm kohtunikku (P.Jerofejev, A. Kiris ja H.Salman) jäid otsuse 3-4-1-1-05 suhtes eriarvamusele just kaebuse lubatavuse kontekstis (seda küll Euroopa õigusele vastavuse kontrollimise osas) ja üks kohtunik (P. Pikamäe) otsustamisel ei osalenud. Isegi kui Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegium on Riigikohtu üldkogu seisukohast õigesti aru saanud, ei anna see alust jätta küsimata Riigikohtu üldkogu seisukohta. Kohus peab mitte ainult sisuliselt erapooletult asja otsustama, vaid kohtu tegevus otsustamisel peab ka väljapoole näima erapooletu.

5.4 Tallinna Linnavolikogu on seisukohal, et eelmises KOVVS-i vaidluses Riigikohtu otsusega Riigikohtu üldkogu otsusele antud tõlgendus ei ole veenev. Riigikohus leidis otsuse punktis 37 järgmist: „Kuna selline nõue /nimekirju saavad üles seada ainult erakonnad/ seadis kogukondlike huvide esindamise võimaluse sõltuvusse üleriigiliselt tegutsevate erakondade otsustest, siis nägi Riigikohus selles ohtu kohalike huvide



esindatusele ja seetõttu ka võimalikku vastuolu omavalitsuse autonoomia põhimõttega /.../.

Valimisringkondade moodustamist ja mandaatide jaotamise korda määravate sätete puhul leiab kolleegium, et need ei kahanda kandideerivate või valituks osutuvate isikute sõltumatust kohaliku elu küsimuste otsustamisel ja korraldamisel.“.

5.5 Esiteks ei saa sellise põhjendusega nõustuda juba seetõttu, et see sisaldab kahte erinevat tõlgendust Riigikohtu üldkogu otsuse suhtes. Esimeses tsiteeritud lauses väljendab põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium seisukohta, et üldkogu motiiviks oli oht kohalike huvide esindatusele. Teises lauses väljendab põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium aga hoopis seisukohta, et üldkogu motiiviks oli kandidaatide ja saadikute sõltumatus. Esimene on kollektiivne õigushüve, teine aga küsimus kandidaadi isiklikest garantiidest. Arusaamatuks jääb, kumb tõlgendus siis õigem on.

5.6 Teiseks usub Tallinna Linnavolikogu, et on ära näidanud ohu kohalike huvide esindatusele. Menetlusosaliste vahel ei saa olla mõistlikku vaidlust selle üle, et kehtiva korra alusel läbi viidavad valimised viivad tulemusteni, kus erinevates linnaosades on valija hääle kaal kordades erinev. Seega tekib olukord, kus kohalikus omavalitsuses ei ole esindatud kohalikud huvid tervikuna, vaid mõne linnaosa huvid domineerivad ebaproportsionaalselt.

5.7 Kolmandaks leiab Tallinna Linnavolikogu, et põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi väited oma absoluutsusest tulenevalt ei saa paika pidada. Väide, et valimisringkondade moodustamist ja mandaatide jaotamise korda määravad sätted ei saa kunagi riivata kohaliku omavalitsuse autonoomiat, muutub õõnsaks järgmise näite valguses. Oletame, et Riigikogu kehtestab regulatsiooni, kus 79-liikmelisest Tallinna Linnavolikogust 78 valitakse Pirita valimisringkonnas ning ainult 1 valitakse ülejäänud linnaosades, mis kokku moodustavad ühe valimisringkonna. Kui see näide ei ole veel piisavalt veenev, siis võib ju Riigikogu valimisringkonna piirid seadusega kindlaks määrata ja Pirita valimisringkonna ala piirata ühe tänava või kasvõi ühe majaga.

5.8 Neljandaks leiab Tallinna Linnavolikogu, et üldkogu otsus on otse kohaldatav antud kaasusele. Üldkogu otsus oli kantud murest, et Riigikogus valitsevad erakonnad suruvad läbi otsused, mis muudavad kohalikud omavalitsused keskvõimu ja valitsuserakondade „käepikenduseks“. Antud juhul on 1. mail 2009. a jõustunud muudatused tehtud just selle eesmärgiga, mitte aga eesmärgiga kõrvaldada põhiseadusega vastuolus olev hääle ebavõrdne kaal valimistel. Kui juba korra on Riigikohus sellel eesmärgil tehtud muudatused tunnistanud põhiseadusevastaseks, siis tuleb seda teha ka käesoleval juhul.

5.9 Kuigi PSJKS ei sisalda teiste menetlusseadustike (TsMS § 19 lg 4 p 1) eeskujul otsesõnu regulatsiooni, mille kohaselt peab üldkogu seisukohast kõrvalekaldumiseks anda asja üle üldkogule, leiab taotluse esitaja, et tegemist on põhimõttega, mis kuulub järgimisele ka põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses. Asja üleandmiseks on loodud võimalus PSJKS-s, mille § 3 lõike 3 kohaselt lahendab üldkogu asja siis, kui põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium peab vajalikuks anda asi lahendamiseks üldkogule. Taotluse esitaja leiab, et kui soovitakse kõrvale kalduda üldkogu seisukohast, siis tuleb asi anda üldkogule.

5.10 Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadustik ei sisalda *expressis verbis* nõuet, et Riigikohus peab seisukoha võtma kõigi menetlusosaliste kõigi väidete suhtes. Samas on see kohtumenetluse üldine hea tava, millest ei ole põhjust kõrvale kalduda põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses. PSJKS § 55 lõike 2 kohaselt võivad menetlusosalised istungi lõppemiseni oma seisukohad esitada kohtuistungis sekretärile ka kirjalikult lisamiseks istungi protokollis juurde. Tallinna Linnavolikogu tegi seda ja esitas 7 täiendavat argumenti, miks Tallinna Linnavolikogu arvates oleks tulnud juba esimene vaidlus sisuliselt läbi vaadata. Riigikohtu 9. juuni 2009. a lahendis Tallinna Linnavolikogu seisukohti kajastavas punktis 4 ei ole ükski neist 7 väitest ära märkimist leidnud. Seega ei ole neid väiteid Riigikohus üldse käsitletud ega nende kohta seisukohta võtnud. See omakorda tähendab menetlusosalise ärakuulamise põhimõtte rikkumist ja suulise menetluse lubamatut asendamist kirjaliku menetlusega. Eeltoodust tulenevalt lisab Tallinna Linnavolikogu oma esindajate kohtukõne teesid käesolevale kaebusele, loeb need oma argumentatsiooni osaks ja ootab nende sisukat käsitlemist käesolevas vaidluses.

5.11 Riigikohtu 9. juuni 2009. a otsus sisaldab Tallinna Linnavolikogu arvetes asjassepuutumatu argumentatsiooni, mistõttu ei ole tegemist otsusega, mida ei saaks või ei peaks muutma. Otsuse punktis 33 leiab Riigikohus, et riik on kohustatud järgima põhiseadusest tulenevaid nõudeid ja kehtestama regulatsiooni, mis tagaks, et kõigis omavalitsustes toimuksid valimised ühtsetel ja põhiseadusega kooskõlas olevatel alustel. Seejärel lisab Riigikohus, et unitaariigi põhimõttega läheks vastuollu olukord, kus kohalikud omavalitsused saaksid ise endale õiguse kehtestada oma võimuorganite moodustamise aluseid. Otsuse punktis 35 väidab Riigikohus, et valimisringkondade moodustamine ja mandaatide jaotus ei saa isegi kaudselt mõjutada kohaliku elu küsimuste otsustamist.

5.12 Riigikohtu arutluskäik Tallinna Linnavolikogu esimesest kaebusest kui unitaariigi õõnestamisest on kummastav. Tallinna Linnavolikogu ei ole kusagil väitnud, et Tallinna linn soovib ise kehtestada oma võimuorganite moodustamise alused. Juhime tähelepanu, et neid aluseid ei saa keegi kehtestada, sest nagu Riigikohus ise märgib, on alused juba kehtestatud rahva poolt põhiseaduse §-s 156. Tallinna linn ei soovi

endale aga ka mitte pädevust nendele alustele tugineva regulatsiooni kehtestamiseks. Selline pädevus on vaieldamatult olemas Riigikogul. Tallinna Linnavolikogu ei soovi endale ka pädevust tunnistada Riigikogu tegevus põhiseadusega vastuolus olevaks, sest selline pädevus on vaieldamatult Riigikohtu monopol. Küll aga soovib Tallinna Linnavolikogu, et tunnistatakse Tallinna Linnavolikogu õigust paluda kontrollida Riigikogu tegevuse vastavust põhiseadusega. Ja sellise õiguse olemasolu tunnistamine ei too Tallinna Linnavolikogule kuidagi kaasa õigusloomelist pädevust. Riigikohus saab ainult tuvastada Riigikogu tegevuse õigusvastasust ja sätete kehtetust, mitte aga anda Tallinna Linnavolikogule õigust hakata ise reguleerima kohaliku omavalitsuse valimisi.

5.13 Riigikohtu arutluskäik valimisringkondade moodustamise ja mandaatide jaotuse mõjude puudumisest kohaliku elu küsimuste otsustamisele on samuti kummastav. Valimisringkonnad ja mandaatide arv on kaks kõige peamist vahendit, millega keskvõimul on võimalik mõjutada valimistulemusi. Ülal punktis 5.7 toodud näide ilmestab seda ümberlökkamatult. Mandaatide ja ringkondadega „mängimise“ tulemuseks on see, et kohalik omavalitsus muutub marionetiks keskvõimu käes kohalik omavalitsus, kes vastavalt Riigikohtu üldkogu seisukohale teostab oma tasakaalustavat võimu, saab järgmisteks kohalike omavalitsuse volikogude valimisteks sellised mandaadid ja ringkonnad, et tasakaalu teostamist ei pea keskvõim üldse enam kartma. Kohalikkude omavalitsust Euroopa kohaliku omavalitsuse harta<sup>[49]</sup> ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse tähenduses ei eksisteeri, kui kohaliku omavalitsuse valimiste tulemused ei määra kindlaks mitte omavalitsuse elanikud hääletamisel, vaid keskvõim seadusi vahetult enne valimisi muutes.

5.14 Lõpetuseks peame vajalikuks märkida järgmist. KOVVS põhiseaduspärasuse käesoleval ajal hindamata jätmine tooks kaasa olukorra, kus vaidlused valimiste regulatsiooni põhiseaduspärasuse osas jätkuksid taas järgmiste omavalitsuse volikogude valimise eel. „Eelmistele ja üle-eelmistele kohalikele valimistele läks Eesti vastu kohtuvaidlustega. 2009. aastal oleme kahetsusväärset samasuguses olukorras,“ nentis Vabariigi President KOVVS muudatuste väljakuulutamisel. On ilmne, et õiguskantsler ei jätku menetlust KOVVS-i põhiseadusvastasuse kõrvaldamiseks. Selline soov puudub ilmselt ka Riigikogul. Juhul, kui Riigikohus ei pea ka kohaliku omavalitsuse taotlust põhiseaduslikkuse järelevalve algatamiseks lubatavaks, puudub sisuliselt institutsioon, kes saaks KOVVS põhiseadusvastasuse kõrvaldamiseks menetluse algatada. Selline olukord oleks vastuolus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse eesmärgiga.

5.15 Seonduvalt eelnevaga peame vajalikuks märkida, et viimase kahe aasta jooksul on Tallinna linn esitanud õiguskantslerile seitse taotlust põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks. Õiguskantsler on Tallinna linna taotlused tagasi lükanud põhjendusega, et omavalitsusel on tõhusam pöörduda otse

Riigikohtu poole. Püüdes seda soovitus Riigikohtu poole pöördudes rakendada leidis taotluse esitaja, et õiguskantsler mitte ainult ei sea kahtluse alla omavalitsuse sisulist argumentatsiooni, vaid püüab saavutada KOVVS sätete põhiseaduspärasuse sisulist läbivaatamata jätmist.

5.16 Tallinna Linnavolikogul on eeltoodu põhjal kaebeõigus KOVVS-i § 8 lõike 1 teise lause, lõike 4 ja lõike 4<sup>1</sup> esimese lause kehtetuks tunnistamise taotlemiseks.

## **6. Menetluslikud küsimused**

6.1 Taotluse läbivaatamise viis. Taotluse esitaja peab vajalikuks asja läbivaatamist suulises menetluses ja soovib asja arutamisest oma esindaja kaudu osa võtta.

6.2 Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 42 lõike 1 punkti 2 ning Tallinna Linnavolikogu 10. oktoobri 1996 määruse nr 27 "Tallinna põhimääruse uue redaktsiooni kinnitamine" § 29 lõike 1 punkti 2 alusel esindab Tallinna Linnavolikogu käesoleva taotluse esitamisel linnavolikogu esimees.

### **Juhindudes eeltoodust ja tuginedes põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 3 lõikele 3 ja § 7**

**palun:**

**1. Anda asi läbivaatamiseks Riigikohtu üldkogule.**

**2. Tunnistada kehtetuks kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 8 lõike 1 teine lause, lõike 4 ja lõike 4<sup>1</sup> esimese lause.**

Lugupidamisega

Toomas Vitsut

Tallinna Linnavolikogu esimees

Lisad:

- 1) Õiguskantsleri 3. novembri 2008 ettepanek nr 3 “Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseadusega”;
- 2) Prof dr Robert Blackburn “Aruanne 2002. a kohaliku omavalitsuse valimise seaduse § 9 lõike 2 kooskõlast põhiseadusega”;
- 3) Tallinna Linnavalitsuse õigusteenistuse koostatud analüüs mandaatide jaotumisest linnaosade vahel KOVVS-i kehtiva redaktsiooni kohaldamisel;
- 4) Rein Müllerson (rahvusvahelise õiguse professor, Kings Kollege, London), ekspertarvamus, 5. aprill 2009;
- 5) Heiki Lindpere, ph.D., eksperdi arvamus Riigikogu menetluses olevate eelnõude SE 450 ja SE 451 kohta, 6. aprill 2009.
- 6) Tallinna Linnavolikogu esindajate kohtukõne teesid Riigikohtu 14. aprilli 2009. a istungil.
- 7) Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus (RT I 2002, 57, 355; RT I 2009, 23, 144) 17. detsembrist 2008 kehtivas redaktsioonis;
- 8) Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus (RT I 2002, 57, 355; RT I 2009, 23, 144) 1. maist 2009 kehtivas redaktsioonis.

Toomas Vitsut  
Tallinna Linnavolikogu esimees

---

[1] Lindpere, H., Eksperdi arvamus Riigikogu menetluses olevate eelnõude SE 450 ja SE 451 kohta, 6. aprill 2009. a.

[2] Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu (450 SE III), kättesaadav arvutivõrgus

[http://www.riigikogu.ee/?page=pub\\_file&op=emsplain&content\\_type=application/msword&file\\_id=575011&file\\_name=KOVVS\\_muutmise\\_seletuskiri\\_\(451\).doc&file\\_size=32256](http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&file_id=575011&file_name=KOVVS_muutmise_seletuskiri_(451).doc&file_size=32256) (04.05.2009).

[3] Õiguskantsleri 17. märtsi 2009.a kiri nr 9-2/090432/00901814 „Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses“, p. 28.

[4] Vabariigi Presidendi kantselei pressiteade, kättesaadav arvutivõrgus

<http://www.president.ee/et/ametitegevus/?gid=127216> (04.05.2009).

[5] Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu 450 SE I seletuskiri.

[6] Müllerson, R. (rahvusvahelise õiguse professor, Kings Kollege, London), ekspertarvamus, 5. aprill 2009.

[7] Vabariigi Presidendi kantselei pressiteade, kättesaadav arvutivõrgus

<http://www.president.ee/et/ametitegevus/?gid=127216> (04.05.2009).

[8] “Sibul: linnaosade kadumine annab valimistel eelise väikeparteiidele“. Tallinna Postimees, 6. veebruar 2009. a. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.tallinnapostimees.ee/?id=79148> (04.05.2009).

[9] Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1999, lk 71.

[10] Truuväli et al, Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud trükk, 2008, lk 722, viitega RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05.

[11] Truuväli et al, ibid.

[12] Olle, V., Kohaliku omavalitsuse teostamine vahetu demokraatia vormis: kohalik rahvaalgatus ja rahvahääletus. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2002, lk 50.

[13] RKPJKo 01.09.2005, nr 3-4-1-13-05, kättesaadav arvutivõrgus

<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-13-05> (04.05.2009).

[14] “Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne.“ (E.-J. Truuväli jt, Kirjastus Juura, Tallinn, 2008, lk 420 p 3.5.1, vt ka lk 733 p 2.3.

[15] Veneetsia Komisjon, "Valimiste hea tava koodeks", lk 67. 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) (04.05.2009).

[16] RKPJKo 01.09.2005, nr 3&#8209;4&#8209;1&#8209;13&#8209;05, p 17, kättesaadav arvutivõrgus

<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-13-05> (04.05.2009).

[17] Õiguskantsleri 3. oktoobri 2008 ettepanek nr 3 "Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseadusega", p 12.

[18] Taotluse lisas 3 on toodud Tallinna Linnavalitsuse õigusteenistuse koostatud analüüs mandaatide jaotumisest linnaosade vahel KOVVS-i kehtiva redaktsiooni kohaldamisel.

[19] Kvoot 39 8024,6923 (valijate koguarvu jagatis arvuga 39).

[20] Andmed pärinevad Vabariigi Valimiskomisjoni koduleheküljelt; kättesaadav arvutivõrgus

<http://www.vvk.ee/k05/tulemus/122000000.html> (04.05.2009).

[21] Andmed pärinevad Vabariigi Valimiskomisjoni koduleheküljelt; kättesaadav arvutivõrgus

<http://www.vvk.ee/k05/tulemus/122000000.html> (04.05.2009).

[22] Lindpere, H., *ibid.*

[23] Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu (450 SE III), kättesaadav arvutivõrgus

[http://www.riigikogu.ee/?page=pub\\_file&op=emsplain&content\\_type=application/msword&file\\_id=575011&file\\_name=KOVVS\\_muutmise\\_seletuskiri\\_\(451\).doc&file\\_size=32256](http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&file_id=575011&file_name=KOVVS_muutmise_seletuskiri_(451).doc&file_size=32256) (04.05.2009).

[24] Muudatusettepanekute loetelu kohaliku omavalitsuse seaduse muutmise seaduse (392 SE II) eelnõule, selgitused, p 2, kättesaadav arvutivõrgus

[http://www.riigikogu.ee/?page=pub\\_ooc\\_file&op=emsplain&content\\_type=text/html&u=20081210120653&file\\_id=470082](http://www.riigikogu.ee/?page=pub_ooc_file&op=emsplain&content_type=text/html&u=20081210120653&file_id=470082) (04.05.2009).

[25] Õiguskantsler, *op cit*, p 3436.

[26] Vt Veneetsia Komisjon, *op cit*, art 2.2 (iv).

[27] Rahvuste jaotumist käsitlevad andmed pärinevad prof dr Robert Blackburni analüüsist.

[28] Andmed pärinevad Vabariigi Valimiskomisjoni koduleheküljelt; kättesaadav arvutivõrgus <http://www.vvk.ee/k05/tulemus/122000000.html> (04.05.2009).

[29] RKÜKo 19.04.2005, nr 3-4-1-1-05, p 16, kättesaadav arvutivõrgus <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-1-05> (04.05.2009).

[30] Õiguskantsler, *op cit*, p 13.

[31] “Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne.“ (E.-J. Truuväli jt, Kirjastus Juura, Tallinn, 2008), lk 420, p 3.5.2.

[32] Õiguskantsler, *op cit*, p 18.

[33] RKÜKo 19.04.2005, nr 3-4-1-1-05, p 16, kättesaadav arvutivõrgus <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-1-05>.

[34] Õiguskantsler, *op cit*, p 19.

[35] Õiguskantsler, *op cit*, p 1.2.

[36] Vt Veneetsia Komisjon, *op cit*, seletuskirja punkt 60 .

[37] Riigikogu põhiseaduskomisjoni liikme Urmas Reinsalu ettekanne kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse (392SE) teisel lugemisel 9. detsembril 2008, kättesaadav arvutivõrgus <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&pkkaupa=1&toimetatud=1&toimetamata=0&date=1228815594&paevakord=3242> (04.05.2009).

[38] Ü. Anton, “Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduses“, *Juridica*, VI 1998, p 3.6.

[39] Lindpere, H., eksperdi arvamus Riigikogu menetluses olevate eelnõude SE 450 ja SE 451 kohta, 6. aprill 2009.

[40] *Ibid*, seletuskiri, lk 26, p 66.



[41] RK 19.04.2005 a, nr 3&#8209;4&#8209;1&#8209;1&#8209;05, p 47, kättesaadav arvutivõrgus <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-1-05> (04.05.2009).

[42] Õiguskantsler, *op cit*, IV osa “Kokkuvõte“.

[43] Müllerson, R., *ibid*.

[44] Vt Veneetsia Komisjon, *op cit*, punkt “Regulatory levels and stability of electoral law“ art 2 “Equal suffrage: equal voting rights, equal voting power, equality of opportunity“.

[45] Riigikogu põhiseaduskomisjon (algataja), Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (dateeritud 18.11.2008), eelnõu kättesaadav arvutivõrgus [http://www.riigikogu.ee/?page=pub\\_file&op=emsplain&content\\_type=application/msword&file\\_id=456153&file\\_name=KOV\\_valimise\\_muutmine\\_\(393\).doc&file\\_size=20480](http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&file_id=456153&file_name=KOV_valimise_muutmine_(393).doc&file_size=20480), eelnõu seletuskiri kättesaadav arvutivõrgus [http://www.riigikogu.ee/?page=pub\\_file&op=emsplain&content\\_type=application/msword&file\\_id=456154&file\\_name=KOV\\_valimise\\_muutmine\\_seletuskiri\\_\(393\).doc&file\\_size=25600](http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&file_id=456154&file_name=KOV_valimise_muutmine_seletuskiri_(393).doc&file_size=25600) (04.05.2009)..

[46] Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu (450 SE III), kättesaadav arvutivõrgus [http://www.riigikogu.ee/?page=pub\\_file&op=emsplain&content\\_type=application/msword&file\\_id=575011&file\\_name=KOVVS\\_muutmine\\_seletuskiri\\_\(451\).doc&file\\_size=32256](http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&file_id=575011&file_name=KOVVS_muutmine_seletuskiri_(451).doc&file_size=32256) (04.05.2009).

[47] Veneetsia Komisjon, *op cit*, punkt “Regulatory levels and stability of electoral law“ (lk 26).

[48] Õiguskantsleri seisukoht, p 19.

[49] Euroopa kohaliku omavalitsuse harta § 3 lõike 1 kohaselt tähendab kohalik omavalitsus kohalike võimuorganite õigust ja võimet seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavalt nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust. Sama paragrahvi teine lõige lisab, et „**seda õigust** kasutavad otsestelt, ühetaolistelt ja üldistel valimistel salajase hääletuse teel vabalt valitud nõukogu või esinduskogu liikmed“.