



ÕIGUSKANTSLER

Esimees Märt Rask
Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 15.06.2011 nr 4-3-68-11
Õiguskantsler 17.08.2011 nr 9-2/111146/1104135

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses

Austatud Riigikohtu esimees

Pöördusite minu poole arvamuse saamiseks Tallinna Linnavolikogu taotlusele kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse (KOVVS) § 50 kehtetuks tunnistamiseks selle vastuolu tõttu Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS ja põhiseadus) §-ga 156.

Analüüsinud nimetatud küsimust, leian järgmist.

Olen seisukohal, et taotluses vaidlustatud sätted (KOVVS § 50) ei erine olemuslikult põhimõtteliselt Riigikohtu poolt põhiseaduslikkuse järelevalve asjades nr 3-4-1-2-09 ja 3-4-1-16-09 analüüsitud sätetest ning seetõttu ei tohiks erineda ka nende sätete osas võetavad seisukohad. Kokkuvõtlikult võib viidatud lahendite pinnalt järeldada, et igasuguse volikogu valimise regulatsiooni suhtes volikogu poolt esitatud taotluse lubatavuse üle otsustades tuleb hinnata, kas vaidlustatud regulatsioon saab negatiivselt mõjutada kandideerivate või valituks osutuvate isikute (volikogu) sõltumatust (riigi keskvõimust) kohaliku elu küsimuste otsustamisel ja korraldamisel.¹ Volikogude valimiste korraldamiseks ühtse raamistiku loomine on kohaliku omavalitsuse välise korralduse ehk riigielu küsimus, s.t ei ole kohaliku elu küsimus – seetõttu ei mahu see enesekorraldusõiguse kaitsealasse ehk volikogu valimise regulatsiooniga ei ole üldjuhul võimalik kohaliku omavalitsuse üksuse enesekorraldusõigust vahetult riivata. Sellest tulenevalt on Riigikohus pidanud varasemaid analoogseid taotlusi lubamatuks ning jätnud need läbi vaatamata.²

Riigikohus on samas möönnud, et teatud äärmuslikel tingimustel võib sealjuures siiski olla tegemist kohaliku elu küsimuste iseseisvasse otsustamisse sekkumisega: „Kolleegium möönab siiski, et kui Riigikogu otsustab reguleerida volikogu moodustumist taotleja kirjeldatud viisil, siis võib olla tegemist kohaliku elu küsimuste iseseisvasse otsustamisse sekkumisega.“³ Riigikohus pidas sealjuures silmas taotleja poolt toodud hüpoteetilist olukorda: „Kui tegemist ei oleks kohaliku elu küsimusega, siis võiks kujuneda olukord, kus Riigikogu reguleerib volikogu moodustamise selliselt, kus kohaliku elu küsimusi hakkavad otsustama Riigikogu määratud või Riigikogust otseselt või kaudselt mõjutatud inimesed.“⁴

¹ RKPJKm 22.12.2009 nr 3-4-1-16-09, p 34 (viitega teisele ülalviidatud lahendile).

² Samas, p 31.

³ Samas, p 36.

⁴ Samas, p 11.

Olen seisukohal, et elektroonilist hääletamist reguleerivad sätted ei kujuta endast volikogu moodustamise reguleerimist selliselt, et kohaliku elu küsimusi hakkavad otsustama Riigikogu määratud või Riigikogust otseselt või kaudselt mõjutatud inimesed. Seega leian, et ka käesoleval juhul on volikogu valimise regulatsiooni suhtes esitatud **taotlus lubamatu ning tuleb jätta läbi vaatamata**.

Juhuks, kui Riigikohus asub taotluse lubatavuse osas teistsugusele seisukohale, esitan mõned omapoolsed tähelepanekud ka taotluses esitatud väidete suhtes.

Elektroonilisel hääletamisel hääle muutmise võimaluse (KOVVS § 50 lg 6) põhiseaduspärasuse osas on Riigikohus varem seisukoha võtnud, märkides muuhulgas järgmist: „Kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste ühetaolisuse põhimõtte sätestab põhiseaduse § 156 lõike 1 teine lause, mille järgi on kohaliku omavalitsuse volikogu valimised üldised, ühetaolised ja otsesed. 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. [...] Vaagides elektroonilise hääle muutmise võimaluse mõju valija antud hääle kaalule, märgib kolleegium, et korduva hääletamise korral varem antud hääli tühistatakse. Valijal puudub võimalus korduvast elektroonilisest hääletamisest olenemata valimistulemust teisi hääletamisviise kasutavatest valijatest suuremal määral mõjutada. [...] Võrdse kohtlemise printsiip esinduskogude valimise kontekstis ei tähenda, et kõikidele valimisõiguslikele isikutele peavad olema tagatud absoluutselt võrdsed võimalused valimistoimingu üheviisiliseks teostamiseks. Seaduses ette nähtud erinevate hääletamisviiside (eelhääletamine, hääletamine väljaspool elukohajärgset valimisjaoskonda, hääletamine kinnipidamiskohas, hääletamine kodus, hääletamine välisriigis jt) kasutajad on sisuliselt erinevas olukorras. Näiteks on valijad, kes on sunnitud kasutama eelhääletamise võimalust, erinevas olukorras võrreldes valijatega, kes saavad oma valimisõigust teostada valimiste päeval. Inimeste täieliku faktilise võrdsuse tagamine valimisõiguse teostamisel ei ole põhimõtteliselt võimalik ega põhiseaduslikult nõutav. [...] Valimiste üldisuse põhimõtte järgi peab kõigile hääleõiguslikele isikutele olema tagatud võimalus valimistest osa võtta. Meetmed, mida riik tarvitusele võtab, et tagada võimalikult suurele osale valijaskonnast võimalus valimistest osa võtta, on õigustatud ja soovitatavad. [...] Elektroonilise hääle muutmise võimalus on kolleegiumi arvates vajalik valimiste vabaduse ja hääletamise salajasuse tagamiseks elektroonilisel hääletamisel. Kolleegium on seisukohal, et vaidlustatud regulatsiooni andes on seadusandja erinevaid printsiipe ja nende taga seisvaid väärtusi kaaludes leidnud kohase tasakaalu kõigi põhiseadusest tulenevate valimispõhimõtete vahel.“⁵ Seetõttu pidas Riigikohus elektroonilisel hääletamisel hääle muutmise võimalust põhiseadusega kooskõlas olevaks. Ma ei näe mingit põhjust varasema seisukoha muutmiseks.

Mis puudutab taotluses esitatud väiteid elektroonilise hääletamise toimumise aja (KOVVS § 50 lg 1) võimaliku vastuolu kohta PS §-ga 60, mille kohaselt Riigikogu korralised valimised toimuvad märtsikuu esimesel pühapäeval (valimispäev), ning küsimust valimisagitatsiooni toimumisest elektroonilise hääletamise ajal (erinevalt valimispäevast), siis osundan esmalt, et elektrooniline hääletamine ei ole ainus hääletamisvõimalus, mis eelneb ajaliselt märtsikuu esimesele pühapäevale ning mille ajal toimub valimisagitatsioon. Sama olukord on eelhääletamisel valimisjaoskonnas, sh hääletamisel väljaspool elukohajärgset valimisjaoskonda, hääletamisel kinnipidamiskohas ja rahvusvahelistes või välisriigi vetes asuval Eesti riigilippu kandval laeval ning välisriigis elavate valijate poolt hääletamisel. Olen seisukohal, et PS § 60 ei saa tõlgendada selliselt, et see välistaks eelhääletamise igasugusel kujul, arvestades teiselt poolt samuti põhiseadusest lähtuvalt vajadust tagada valimiste üldisus ning selle kaudu Riigikogu võimalikult suur legitiimsus. Leidis ju ka Riigikohus (viimati tsiteeritud lahendis), et meetmed,

⁵ RKPJKo 01.09.2005 nr 3-4-1-13-05, punktid 16, 20, 24, 25 ja 32.

mida riik tarvitusele võtab, et tagada võimalikult suurele osale valijaskonnast võimalus valimistest osa võtta, on õigustatud ja soovitatavad, ning inimeste täieliku faktilise võrdsuse tagamine valimisõiguse teostamisel ei ole põhimõtteliselt võimalik ega põhiseaduslikult nõutav. Eeltoodust tulenevalt ei näe ma põhiseadusega vastuolu ka selles, et elektroonilise hääletamise puhul on valimisagitatsioon lubatud – erinevalt valimispäeval hääletamisest.⁶

Samal põhjusel ei näe ma põhiseadusega vastuolu ka elektroonilise hääletamise puhul vaid üheastmelise kaebeõiguse osas (põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 38 lg 1 ja KOVVS § 54² lg 1 nende koostoimes), võrreldes valimiskaebemenetluse 3-astmelisusega kabiinis hääletamisel. Pealegi pean määravaks pigem asjaolusid, et (Riigi)kohtu kui sõltumatu järelevalveinstantsi poole saab isik mõlemal juhul pöörduda vaid üheastmeliselt (Vabariigi Valimiskomisjoni suhtes Riigikohtu poole) ning et valimiskaebemenetluse mitmeastmelisus kabiinis hääletamise puhul teenib eesmärki Riigikohtu võimalikult vähe koormata (loodetavasti saab küsimus lõplikult lahendatud mõne valimiskomisjoni poolt nende omavahelise järelevalve käigus), s.t mitmeastmelisus ei ole siin omaette eesmärk.

Möönan, et ilmselt esineb probleeme elektroonilise hääletamise sätete rakendamisel, mh on neid välja toonud OSCE all moodustatud Demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroo (viimase koostatud põhjaliku aruandega on võimalik tutvuda OSCE kodulehel⁷). Olen seisukohal, et kõik väljatoodud küsimused vajavad tõsist analüüsimist ning ilmnunud kitsaskohad kõrvaldamist valimisõiguste vahel parimat tasakaalu tagaval viisil. Elektroonilise hääletamise sätete rakendamisel tekkinud probleemidest ei saa aga järeldada veel elektroonilist hääletamist reguleerivate sätete vastuolu põhiseadusega. Siinkohal võib tuua paralleeli Riigikohtu seisukohaga erakondade rahastamise osas: „Kui ka möönda, et erakondade rahastamise kontrolli regulatsioon ei ole täiuslik, ei tulene sellest veel iseenesest, et see on vastuolus põhiseadusega. Igasugune ebatäiuslikkus ei ole põhiseaduse vastane.“⁸

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

⁶ Märgin siinkohal, et valimisagitatsiooni keelamine alates esimesest võimalusest eelvalimistel oma hääletusotsus teha võiks välisriigis hääletajaid silmas pidades tähendada valimisagitatsiooni keeldu isegi varem kui 20 päeva enne valimispäeva ning see riivaks nii aktiivset kui passiivset valimisõigust informatsiooni andmise ja saamise õiguse osas ilmselt ebaproportsionaalselt. Ka Euroopa Inimõiguste Kohus on korduvalt öelnud, et just enne valimisi on inimeste meeled suunatud poliitilisele protsessile ja valimistele, mistõttu sel ajal poliitilise sõnavabaduse võimalik lai lubamine on eriti oluline. Euroopa Inimõiguste Kohtu 19.02.1998 otsus asjas nr 141/1996/760/961, *Bowman vs. Ühendatud Kuningriik*, punktid 41 ja 42; 09.04.2007 otsus asjas nr 51744/99, *Kwieceń vs. Poola*, p 48; 11.12.2008 otsus asjas nr 21131/02, *TV Vest & Rogaland Pensjonistparti vs. Norra*, p 61.

⁷ Viimase koostatud põhjaliku aruandega on võimalik tutvuda: <http://www.osce.org/odihr/77826>.

⁸ RKÜKo 21.05.2008, nr 3-4-1-3-07, p 50. Pealegi on Riigikogu põhiseaduskomisjoni eestvedamisel juba asunud lahendusi otsima. Vähemalt minu esialgsel hinnangul on kõik seni tõstatatud küsimused praktikas põhiseaduspäraselt lahendatavad ning usun, et mitmele osundatud probleemile leitakse parim lahendus just Riigikogus toimuva debati käigus.