

§ 60. [Riigikogu valimine]

Riigikogul on sada üks liiget. Riigikogu liikmed valitakse vabadel valimistel proportsionaalsuse põhimõtte alusel. Valimised on üldised, ühetaolised ja otsesed. Hääletamine on salajane.

Riigikogusse võib kandideerida iga vähemalt kahekümne ühe aastane hääleõiguslik Eesti kodanik.

Riigikogu korralised valimised toimuvad märtsikuu esimesel pühapäeval neljandal aastal, mis järgneb Riigikogu eelmiste valimiste aastale.

Riigikogu erakorralised valimised toimuvad põhiseaduse §-des 89, 97, 105 ja 119 ettenähtud juhtudel varemalt kakskümmend ja hiljemalt nelikümmend päeva pärast valimiste väljakuulutamist.

Riigikogu valimise korra sätestab Riigikogu valimise seadus.

Autor *Katri Jaanimägi*

Ajaloolised tekstid

PS 1920: § 36. Riigikogus on sada liiget, kes valitakse üleüldisel, ühetaolisel, otsekohesel ja salasel hääletamisel proportsionaalsuse põhimõtete alusel.

Riigikogul on õigus oma liikmete arvu suurendada; sellekohane seadus hakkab maksma järgmistel Riigikogu valimistel.

Riigikogu valimisseadus antakse välja eriseadusena.

§ 37. Õigus Riigikogu liigete valimistest osa võtta või ennast Riigikogu liikmeks valida lasta on igal Eesti kodanikul, kes on hääleõiguslik.

§ 39. Iga kolme aasta järel võetakse ette uued Riigikogu valimised. Riigikogu liigete volituste algus arvatakse Riigikogu valimiste tagajärgede väljakuulutamise päevast.

PSMS 1933: § 36. Riigikogus on viiskümmend liiget, kes valitakse üldisel, ühetaolisel, otsesel ja salajasel hääletamisel proportsionaalsuse põhimõtte alusel, kuid nõnda, et valijal oleks võimalus valida üksikuid isikuid.

§ 39. Iga nelja aasta järel võetakse ette uued Riigikogu valimised.

Riigivanemal on õigus määrata enne nelja aasta möödumist uued Riigikogu valimised, kui seda nõuavad riiklikud kaalutlused. Sel juhul valimised peavad toimuma hiljemalt kuue kuu jooksul, arvates määruse väljakuulutamise päevast.

Riigikogu liigete volitused algavad Riigikogu valimiste tagajärgede väljakuulutamise päevast.

PS 1937: § 67. Riigivolikogul on kaheksakümmend liiget, kes valitakse üldisel, ühetaolisel, otsesel ja salajasel hääletamisel ning isiku valimise teel enamusvalimise põhimõttel.

Õigus Riigivolikogu liikmete valimistest osa võtta on igal hääleõiguslikul Eesti kodanikul, kui ta on omanud vastavas valimisringkonnas või vastava omavalitsuse administratiivpiirkonnas elukohta või töökohta vähemalt ühe aasta kestel enne valimisi, kusjuures elukutselisest tööst tingitud põhjustel uue elukoha või uue töökoha omajail või elukohast või töökohast eemalviibijail on valimisõigus elukoha või töökoha ringkonnas.

Riigivolikogu liikmeks võib valida iga hääleõiguslikku Eesti kodanikku, kes on vähemalt kakskümmend viis aastat vana ja kes on vähemalt ühe aasta kestel enne valimisi omanud elukohta Eesti Vabariigi maa-alal.

Riigivolikogu valimise lähem kord määratakse seadusega.

§ 68. Iga viie aasta järel teostatakse Riigivolikogu uue koosseisu valimised.

Vabariigi Presidendil on õigus määrata Riigivolikogu uue koosseisu valimisi enne viie aasta möödumist, kui seda nõuavad riiklikud kaalutlused. Sel juhul Riigivolikogu uue koosseisu valimised peavad toimuma hiljemalt neljakümne viie päeva kestel arvates päevast, mil Vabariigi President tegi otsuse Riigivolikogu uue koosseisu valimiste määramiseks.

Riigivolikogu liikmete volitused algavad Riigivolikogu valimiste tagajärgede välja kuulutamise päevast ning samast päevast lõpevad Riigivolikogu eelmise koosseisu liikmete volitused.

Olulised kohtulahendid

RKPJKo 05.02.1998, 3-4-1-1-98 – kandidaadi keeleoskus; RKPJKo 15.07.2002, 3-4-1-7-02 – valimisliidud I; RKPJKo 27.01.2003, 3-4-1-3-03 – kaitsjon I; RKPJKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05 – valimisliidud II; RKPJKo 01.09.2005, 3-4-1-13-05 – elektrooniline hääletamine I (põhiseaduspärasus); RKPJKo 30.10.2009, 3-4-1-20-09 – erakorraliste valimiste korraldamine; RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09 – poliitiline välireklaam I; RKPJKo 21.03.2011, 3-4-1-4-11 – elektrooniline hääletamine II (turvalisus); RKPJKo 19.01.2012, 3-4-1-2-12 – kaitsjon II; RKPJKo 18.05.2017, 3-4-1-3-17 – poliitiline välireklaam II; RKPJKo 21.09.2017, 5-17-29/4 – elektrooniline hääletamine III (ID-kaardi tarkvara); RKPJKo 26.03.2019, 5-19-14/2 – aktiivse valimisõiguse piirang (rahvastikuregistri kanne); RKPJKo 12.04.2019, 5-19-27/2 – kaitsjon III

Valikkirjandus

Oskar Angelus, Eugen Maddison. Eesti Vabariigi põhiseadus 15. juunist 1920. Kommenteeritud väljaanne. – Riigiõiguse aastaraamat 2021. Tallinn 2021, lk 333–410.

Taavi Annus. RÕ₂.

Madis Ernits. Põhiseaduse Riigikogu peatüki probleemid. – Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu Ülikooli Kirjastus 2011, lk 306–318.

Madis Ernits. Millestki ürgsest ja kargest ning autoriteediröövist. – *Juridica* 2015/2, lk 77–87.

Katri Jaanimägi. 6. ptk komm. – S. Laos jt (toim.). Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2021, lk 278–315.

Arne Koitmäe. Valija tahte moonutusteta väljendamine hääletamise käigus ja usalduse tagamine hääletamisprotseduuride vastu. – *Juridica* 2019/2, lk 121–132.

Ülle Madise. Kas Riigikogu valimise korra muutmine lahendaks rahva võimust võõrandumise probleemi? – *Juridica* 2004/9, lk 583–597.

Ülle Madise. Interneti teel hääletamise õiguslikke ja poliitilisi aspekte. – *Juridica* 2006/10, lk 663–672.

Heinrich Schneider. Riik ja ühiskond teoreetilis-metodoloogilisest aspektist. Mõtteid oma riikluse tähtpäeva puhul. – *Juridica* 1997/10, lk 509–518.

Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 4. peatükk „Riigikogu“. § 60 kommentaar, lk 10–21.

Sisukord

- I. Sissejuhatavad märkused
- II. Varasemad põhiseadused ja Põhiseaduse Assamblee
 - A. 1920. aasta põhiseadus
 - B. 1937. aasta põhiseadus
 - C. Põhiseaduse Assamblee
- III. § 60 lõike 1 esimene lause: Riigikogu liikmete arv
- IV. § 60 lõike 1 laused 2–4 ning lõige 2: valimispõhimõtted ja Riigikogu valimisõigus
 - A. § 60 lõike 1 laused 2–4: objektiivne õigus ja põhiõigus
 - B. Valimispõhimõtted
 - 1. Üldised märkused
 - 2. Valimiste vabadus
 - 3. Valimiste üldisus
 - 4. Valimiste ühetaolisus
 - 5. Valimiste otsesus
 - 6. Hääletamise salajasus
 - 7. Proportsionaalsuse nõue Riigikogu valimistel
 - C. Riigikogu valimisõigus
 - 1. Üldised märkused
 - 2. Isikuline kaitseala
 - 3. Riigikogu valimisõiguse piiramine
 - 3.1. Riigikogu valimisõiguse kvalifitseeritud piiriklauslid
 - 3.2. Muud Riigikogu valimisõiguse piirangud
 - 4. Riigikogu valimisõiguse kohtulik kaitse
- V. § 60 lõiked 3 ja 4: Riigikogu valimiste toimumise aeg
 - A. Riigikogu korralised valimised
 - B. Riigikogu erakorralised valimised
- VI. § 60 lõige 5: valimisseadus

I. Sissejuhatavad märkused

- 1 Paragrahv reguleerib **Riigikogu valimist**, koondades erineva iseloomuga sätteid. Riigikogu valimised on üks rahva poolt riigivõimu teostamise viise (§ 56 punkt 1) ning oluline põhiseadusliku demokraatia element.
- 2 **Lõike 1 esimene lause** määrab kindlaks Riigikogu liikmete arvu (käsitletud kommentaari III osas).
- 3 **Lõike 1 laused 2–4** ning **lõige 2** sätestavad **valimispõhimõtted** ning tagavad põhiõiguse – **Riigikogu aktiivse ja passiivse valimisõiguse**. Riigikogu valimisõigus – koos rahvahääletamisõiguse ja Euroopa Parlamendi valimisõigusega – on osa **hääleõigusest** kui PSi tagatud subjektiivsest õigusest.¹ Valimispõhimõtteid ja Riigikogu valimisõigust (valimispõhiõigust) on käsitletud kommentaari IV osas.
- 4 Kommenteeritava paragrahvi **lõige 3** sätestab Riigikogu korraliste ning **lõige 4** erakorraliste valimiste toimumise aega. Neid küsimusi on käsitletud kommentaari V osas.
- 5 Paragrahvi viimane, **viies lõige**, paneb seadusandjale kohustuse reguleerida Riigikogu valimiste korraldust sellekohases seaduses (VI osa).
- 6 Kõigepealt on käsitletud sarnaseid sätteid Eesti varasemates põhiseadustes ning paragrahvi sünnilugu Põhiseaduse Assamblees (II osa).

¹ Vt hääleõiguse kohta ka § 57 komm. 3 ja 16–47.

II. Varasemad põhiseadused ja Põhiseaduse Assamblee

A. 1920. aasta põhiseadus

- 7 1920. a PSis oli kehtiva PS § 60 võrdkujuks eelkõige IV peatükis „Riigikogu“ asunud § 36, mille esimeses lõikes oli samuti sätestatud Riigikogu liikmete arv ja valimispõhimõtted. Riigikogu valimisõigust (nii aktiivset kui passiivset) reguleeris § 37. Viimane sidus valimisõiguse „hääleõiguslikkusega“, viidates §-dele 27 ja 28 (vt sätete teksti § 57 kommentaari alguses).
- 8 1933. aasta oktoobris rahvahääletusel vastu võetud (1920. aasta) põhiseaduse muutmise seadusega muudeti § 36 esimest lõiget ja teine lõige tunnistati kehtetuks, samuti muudeti § 39. Riigikogu liikmete arvu vähendati poole võrra, ametiaega pikendati kolmelt aastalt neljale ning sisuliselt anti riigivanemale õigus kuulutada välja erakorralised valimised. Muudeti ka valimispõhimõtete sõnastust ja kehtestati nõue, et peab saama valida (mh) üksikuid isikuid. Selle alusel kehtestatud valimiskord ei rakendunud kunagi, kuna enne kehtestati kaitseseisukord ning uue, 1937. a PSi rakendumiseni 1938. aastal valitses riigivanem dekreetide abil.²

B. 1937. aasta põhiseadus

- 9 1937. a PS nägi ette kahekojalise Riigikogu ja majoritaarse valimissüsteemi. Välja võib tuua esimese koja, Riigivolikogu valimist ja tegevust reguleerivad VI peatüki III osa paragrahvid 67 ja 68. § 67 lg 1 määras Riigivolikogu liikmete arvu ja sätestas valimispõhimõtted, sh enamuse põhimõtte. Paragrahvi lg 2 ja lg 3 reguleerisid aktiivset ja passiivset valimisõigust. § 68 reguleeris korraliste ja erakorraliste valimiste toimumise aega.

C. Põhiseaduse Assamblee

- 10 Kehtiva PSi väljatöötamisel aluseks võetud Jüri Adamsi töögrupi eelnõus³ oli Riigikogu käsitleva V peatüki §-s 52 sätestatud Riigikogu liikmete arv ja valimispõhimõtted, § 53 kajastas valimissüsteemi valikut ning § 54 reguleeris Riigikokku kandideerimist. Esialgu oli Riigikogu valimiseks ette nähtud kaks alternatiivset varianti, millest töösse läks esimene:
- § 52. Riigikogu koosneb sajast liikmest, kes valitakse üldisel, ühetaolisel, otsesel ja salajasel hääletamisel kolmeks aastaks. Riigikogu volitused algavad valimistulemuste väljakuulutamise päevast ja lõpevad uue riigikogu valimistulemuste välja kuulutamisega.
- § 53. Riigikogu valitakse erakondade ja kodanike liitude poolt seaduslikus korras esitatud nimekirjade alusel proportsionaalsuse põhimõttel.
- § 54. Riigikokku võib kandideerida iga hääleõiguslik Eesti kodanik.
- 11 Teise variandi järgi oleks pooled Riigikogu liikmed valitud samuti erakondade ja kodanike liitude üle-eestiliste nimekirjade alusel proportsionaalsuse põhimõttel (§ 53 lg 1). Ülejäänud 50 liiget aga isikuvalimistel mitmemandaadilistes valimisringkondades (§ 53 lg 2). Selles variandis täpsustati ka kandideerimisõigust. Isikuvalimistel kandideerija oleks pidanud ära näitama, kas ta on mõne üle-eestilise nimekirja esitanud erakonna või kodanike liidu toetatud kandidaat või sõltumatu kandidaat (§ 53 lg 3). Iga kandidaat võinuks kandideerida korraga ühes isikuvalimisringkonnas ja ka ühes nimekirjas.

² T. Annus. RÕ2, lk 22.

³ Eelnõu teksti vt V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 1169–1182.

Kandidaat, kes osutunuks valituks isikuvalimisringkonnas, oleks kustutatud vastavast üle-eestilisest kandidaatide nimekirjast (§ 54 lg 2).

- 12 PSi eelnõu väljatöötamisel võeti aluseks esimene variant.⁴ Assamblees arutati Riigikogu liikmete arvu ja volituste kestuse üle. Viimane asendati lõpuks korraliste valimiste toimumise aja fikseerimisega PSis. Riigikokku kandideerimise iga, mis esialgu kattus aktiivse valimisõiguse eaga (18 aastat), tõsteti 21 aastale.
- 13 PSRSis nähti ette erisused pärast PSi vastuvõtmist toimuvate esimeste Riigikogu valimiste jaoks. Valimised pidid toimuma hiljemalt 1992. a 27. septembril, liikmete volitused kehtisid kuni kolm aastat (PSRS § 3 lg-d 1 ja 2). Erandkorras sai rahvas valida ka presidenti (PSRS § 4 lg 2 esimene lause). Esimesed Riigikogu ja presidenti valimised kuulutas välja Ülemnõukogu.⁵ Valimised toimusid 20. septembril 1992, Ülemnõukogu poolt 16. aprillil 1992 vastu võetud Eesti Vabariigi valimisseaduse alusel.⁶
- 14 PSRS pidi algselt käsitlema ka Riigikogu aktiivse valimisõiguse küsimust, kuid kuna pärast jõustumist reguleeris seda juba PS, langes selle eraldi sätestamise vajadus ära.⁷ Ülemnõukogu otsustas⁸ aga koos PSi ja selle rakendamise seadusega rahvahääletusele panna ka küsimuse, kas lisada PSRSi säte: „Lubada pärast põhiseaduse jõustumist toimuval esimesel Riigikogu ja Vabariigi presidenti valimisel osaleda ka Eesti kodakondsuse taotlejatel, kes on taotluse esitanud 1992. aasta 5. juuniks.“ Kuna rahvas vastas sellele küsimusele „ei“⁹, sätet PSRSi ei lisatud.
- 15 PSRSi järgi pidid Riigikokku kandideerijad kuni 31. detsembrini 2000 andma süümevande, et nad ei ole olnud „Eestit okupeerinud riikide julgeolekuorganite või relvajõudude luure või vastuluure teenistuses ega agent ega ole osalenud kodanike jälitamisel ja represseerimisel nende poliitiliste veendumuste, ebalojaalsuse, klassikuuluvuse või Eesti Vabariigi riigi- või kaitseteenistuses olemise ees“ (PSRS § 6). Sätestatud oli ka kohtuniku-reservatsioon – mandaadi võis valeandmete esitamise ära võtta kohtu otsusel.¹⁰ Põhiseaduse Assamblees ei peetud süümevannet siiski piisavaks passiivse valimisõiguse piiranguks. PSRSi sooviti lisada (panna rahvahääletusele selle lisamise küsimus) ka säte, mis keelaks Riigikokku kandideerida kommunistliku partei endistel kõrgematel ametnikel.¹¹ Ülemnõukogu jättis selle küsimuse rakendamise seadusest välja (küsimust ei pandud rahvahääletusele PSRSi eelnõu lisana).¹²

⁴ Esimese variandiga sarnane oli ka Raidla töögrupi eelnõu (vt V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1141–1155) § 56 lg 1: „Riigikogul on üheksakümmend üheksa liiget, kes valitakse hääleõiguslike kodanike poolt üldisel, ühetaolisel, otsesel ja salajasel hääletamisel neljaks aastaks. Riigikogu valimise korra määrab Riigikogu valimise seadus.“ Raidla töögrupi eelnõus Riigikokku kandideerimise tingimusi ei käsitletud.

⁵ Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 9. juuli 1992 otsus Riigikogu ja Vabariigi Presidenti valimiste kohta (RT 1992, 31, 414).

⁶ Vt RT I 1992, 13, 201. Seadust muudeti juba enne valimisi seadusega „Muudatuse ja täiendamiste tegemise kohta Eesti Vabariigi Riigikogu valimisseaduses“ (RT 1992, 28, 382) ja „Eesti Vabariigi Riigikogu valimisseaduse § 25 punkti 4 ning § 27 punkti 1 rakendamise kohta Riigikogu ja Vabariigi Presidenti valimistel 1992. aasta 20. septembril“ (RT 1992, 34, 448).

⁷ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1063–1064. Küsimuse kohta, kellel oli õigus hääletada põhiseaduse eelnõu ja põhiseaduse rakendamise eelnõu kohta korraldatud rahvahääletusel, vt § 57 komm. 15.

⁸ Ülemnõukogu 20. mai 1992 otsus Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu, põhiseaduse rakendamise seaduse eelnõu ja nendega kaasneva lisaküsimuse rahvahääletuse korraldamise kohta (RT 1992, 21, 301).

⁹ Vabariigi Valimiskomisjoni 2. juuli 1992 otsuse „Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõu, põhiseaduse rakendamise eelnõu ja nendega kaasneva lisaküsimuse 1992. a 28. juuni rahvahääletuse tulemuste kohta“ järgi vastas sellele küsimusele „ei“ 236 819 inimest, „jah“ aga 205 980 inimest – vt A. Heinsalu jt. Valimised Eestis 1992–2015. Statistikat ja selgitusi. Tallinn: Vabariigi Valimiskomisjon 2015, lk 18.

¹⁰ Täpsemalt oli küsimust reguleeritud seaduses süümevande andmise korra kohta (RT I 1994, 68, 1170; 2009, 5, 35).

¹¹ Vt V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 872 jj.

¹² Ülemnõukogu 13. mai 1992 otsus Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seaduse eelnõu rahvahääletusele panemise kohta (RT 1992, 21, 291). Vt ka V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 11–12.

III. § 60 lõike 1 esimene lause: Riigikogu liikmete arv

- 16 § 60 lg 1 esimese lause kohaselt on Riigikogul **101 liiget**.
- 17 Seega määrab säte ära **Riigikogu koosseisu suuruse**, mis on oluline kriteerium Riigikogu otsustuste legitiimsuse hindamisel. Koosseisu suurus võetakse aluseks Riigikogu kvalifitseeritud häälteenamusega toimuvate hääletuste puhul (häälteenamuse määratlused on sätestatud PSRS § 3 lg-s 6)¹³, samuti mängib see rolli parlamendi otsustusvõime (kvoorum) määramisel, mis on jäetud seadusandja otsustada (§ 70).¹⁴ Ühtlasi tuleneb kommenteeritavast sättest, et Riigikogu on ühekojaline.¹⁵
- 18 1920. a PS määras Riigikogu liikmete arvuks 100, kuid lubas Riigikogul oma järgmise koosseisu jaoks liikmete arvu suurendada (1920. a PS § 36 lg-d 1 ja 2). Seega oli tegemist miinimumarvu kehtestamisega, alla mille liikmete arv ei tohtinud langeda.¹⁶ Riigikogu suuruse määramisel mängis praktiliste kaalutluste kõrval rolli otsedemokraatia argument – sooviti ette näha, et võimalust mööda oleks esindatud kõik huvirühmad. Praktilisest küljest arvati, et väiksem arv saadikuid raskendaks komisjonide tööd.¹⁷ 1933. a vähendati Riigikogu liikmete arvu 50-le (1933. a muudetud PSi § 36 lg 1). 1937. a nähti aga ette 80-liikmeline Riigivolikogu (parlamendi esimene koda) (1937. a PS § 67 lg 1).
- 19 Ka kehtiva PSi väljatöötamisel aluseks võetud Jüri Adamsi töögrupi eelnõus oli üks alternatiiv näha ette kahekojaline parlament¹⁸, kuid see ei leidnud Põhiseaduse Assamblees toetust. Ühekojalist parlamenti peeti väiksele riigile sobivamaks ja paindlikumaks olukorras, kus on vaja luua seadusandlik baas kogu riigile.¹⁹ Ühekojalise Riigikogu liikmete arv oli algselt 100. See muudeti paarituks eesmärgiga vältida patiseisu hääletuste läbiviimisel.²⁰ Riigikogu suuruse kindlaksmääramisel lähtuti valemist, mille järgi võiks liikmete arv olla kuupjuur elanike arvust.²¹ Rahvas pidas assambleele saadetud arvamustes Riigikogu liikmete arvu liiga suureks²², ka hiljem on tehtud ettepanekuid Riigikogu koosseisu vähendada – mh põhjusel, et rahvaarv on langenud.²³
- 20 Kommenteeritav säte on reegel, millest seadusandja ei saa Riigikogu tegevust reguleerides kõrvale kalduda.²⁴ Sättele on omistatud ka funktsioon tagada, et Riigikogu koosseisul oleks olemas organitaitjad. Pole siiski välistatud olukorrad, kus Riigikogu kohtadest on täidetud vähem kui 101 (nt Riigikogu liikme surma korral, enne kui talle on määratud asendusliige, või juhul, kui Riigikogu liige ei suuda tööst osa võtta ega esitada ka avaldust tagasi astumiseks või volituste peatamiseks).²⁵

¹³ Vt ka M. Ernits. Millestki ürgsest ja kargest ning autoriteediröövist. – *Juridica* 2015/2, lk 77.

¹⁴ Vt ka A. Möttus. – RKKTS, 10. ptk. § 76, komm. 1.

¹⁵ J. Jäätma, A. Koitmäe ja T. Runthal. – PSKV₃, PS § 60 komm. 3.

¹⁶ O. Angelus ja E. Maddison. Eesti Vabariigi põhiseadus 15. juunist 1920. Kommenteeritud väljaanne. – Riigiõiguse aastaraamat 2021. Tallinn 2021, lk 371.

¹⁷ Samas.

¹⁸ J. Adamsi tööühma § 53 teine alternatiiv; vt eelnõu: V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1169–1182.

¹⁹ Vt poolt- ja vastuargumente koos viidetega Põhiseaduse Assamblee arutelule: J. Jäätma, A. Koitmäe ja T. Runthal. – PSKV₃, PS § 60 komm. 6.

²⁰ Vt I. Hallaste sõnavõttu assamblee istungil: V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 183. Rahvas pidas siiski liikmete arvu liiga suureks (samas, lk 722).

²¹ Tegemist oli R. Taagepera ettepanekuga: J. Jäätma, A. Koitmäe ja T. Runthal. – PSKV₃, PS § 60 komm. 3.

²² V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 722.

²³ Vt ettepanekut vähendada Riigikogu liikmete arv 91-le ja selgitusi: Põhiseaduse asjatundjate kogu tegevuse aruanne. Tallinn: Justiitsministeerium 2018, lk 6 ja 63.

²⁴ Vt diskussiooni H. Kalmo. Põhiseadus ja proportsionaalsus – kas pilvitu kooselu? – *Juridica* 2013/2, lk 83; M. Ernits. Millestki ürgsest ja kargest ning autoriteediröövist, lk 77, 80–81.

²⁵ Vt M. Ernits. Millestki ürgsest ja kargest ning autoriteediröövist, lk 77; vt ka Põhiseaduse asjatundjate kogu tegevuse aruanne, lk 24.

IV. § 60 lõike 1 laused 2–4 ning lõige 2: valimis põhimõtted ja Riigikogu valimisõigus

A. § 60 lõike 1 laused 2–4: objektiivne õigus ja põhiõigus

- 21 § 60 lg 1 laused 2–4 nõuavad, et Riigikogu liikmed tuleb valida **vabadel, proportsionaalsuse** põhimõtte alusel toimuvatel (ls 2), **üldistel, ühetaolistel** ja **otsestel** (ls 3) valimistel, kus hääletamine on **salajane** (ls 4).
- 22 Tegemist on **valimis põhimõtetega**²⁶, mida tuleb järgida Riigikogu valimiste korraldamisel. Eesti kaasaegses õiguskirjanduses, samuti Riigikohtu praktikas kasutatakse neist PSi nõuetest rääkides nii terminit „valimis põhimõtted“²⁷ kui ka „valimisõiguse põhimõtted“.²⁸ Kirjutades ette üldised nõuded valimiste korraldamiseks, on valimis põhimõtetel Riigikogu valimisi **legitimeeriv funktsioon**. Üksnes PSi nõuete järgi toimunud, kehtivate valimiste kaudu saab rahvas kõrgeima riigivõimu teostajana legitimeerida Riigikogu kui seadusandja tegevust.²⁹ Valimis põhimõtted on demokraatia põhimõtte koostisosad.³⁰
- 23 Teisest küljest tuleneb PS § 60 lg 1 lausetest 2–4 subjektiivne õigus sellele, et Riigikogu valimistel peetakse valimis põhimõtetest kinni.³¹ Seega on sätetes tagatud **põhiõigus**, mille tähistamiseks siin kasutatakse terminit **Riigikogu valimisõigus** (ka valimis põhiõigus³²).
- 24 Subjektiivse õigusena on Riigikogu valimisõigus üks **hääleõiguse** alaliik **rahvahääletamisõiguse** ja **Euroopa Parlamendi valimisõiguse** kõrval.³³ Hääleõigus on seotud § 56 nimetatud riigivõimu teostamise viisidega, seetõttu ei hõlma see kohaliku omavalitsuse volikogu valimisõigust. Eesti õiguskirjanduses tunnustatakse hääleõiguse, sh Riigikogu valimisõiguse põhiõiguslikku iseloomu³⁴, kuigi hääleõigust tagavad sätted asuvad väljaspool põhiõiguste kataloogi sisaldavat PS II peatükki.³⁵ „Valimisõigused on peamisi õigusi, mille kasutamise kaudu saab rahvas ühiskonnaelu otsustes kaasa rääkida, sh osaleda riigivõimu teostamises PS § 1 lg 1 ja PS § 56 p 1 mõttes.“³⁶

²⁶ Eesti kaasaegses õiguskirjanduses, samuti Riigikohtu praktikas (vt nt RKPJKo 01.09.2005, 3-4-1-13-05) kasutatakse neist PSi nõuetest rääkides terminit „valimis põhimõtted“, aga ka „valimisõiguse põhimõtted“ (vt Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 4. peatükk „Riigikogu“. § 60 komm., lk 12; M. Ernits. Põhiseaduse Riigikogu peatüki probleemid. – Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu Ülikooli Kirjastus 2011, lk 307).

²⁷ T. Annus. RÕ, lk 61; J. Jäätma, A. Koitmäe ja T. Runthal. – PSKV, PS § 60 komm. 64, 102; vt nt RKPJKo 01.09.2005, 3-4-1-13-05.

²⁸ Vt Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 4. peatükk „Riigikogu“. § 60 komm., lk 12; M. Ernits. Põhiseaduse Riigikogu peatüki probleemid, lk 307. Sarnast terminikasutust võib märgata Saksa õiguskirjanduses, kus kasutatakse nii „Wahlrechtsgrundsatz“i (J. Ipsen. Staatsrecht. 1: Staatsorganisationsrecht. München 2018, lk 26 (äärenr 73)) kui ka „Wahlgrundsatz“i (vt K. V. Franz. Das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag – Architektur eines organschaftlichen Recths. Berlin: Duncker & Humblot 2019, lk 72).

²⁹ M. Ernits. Põhiseaduse Riigikogu peatüki probleemid, lk 307.

³⁰ U. Lõhmus. Valimisliit ja valimisõigus. – Juridica eriväljaanne 2003, lk 28.

³¹ M. Ernits. Holders and Addressees of Basic Rights in the Constitution of the Republic of Estonia. – Juridica International 4/1999, lk 14.

³² Terminit „valimis põhiõigus“ kasutab vahel ka Riigikohus (vt RKPJKo 03.05.2019, 5-19-30/3, p 17), kuigi enamasti räägitakse „valimisõigusest“. Täiendi „Riigikogu“ kasutamine laiemas kontekstis on vajalik, et eristada siin kommenteeritavat põhiõigust kohaliku omavalitsuse volikogu valimisõigusest (§ 156) ja Euroopa Parlamendi valimisõigusest (§ 57) (vt § 57 komm.).

³³ Hääleõigus on seotud § 56 nimetatud riigivõimu teostamise viisidega, mistõttu kohaliku omavalitsuse volikogu valimisõigust ei hõlma. Vt hääleõiguse kohta § 57 komm.

³⁴ Vt § 57 komm. 4.

³⁵ Saksa õiguskirjanduses on väljaspool põhiõiguste kataloogi asuvaid õigusi nimetatud põhiõigustega võrdsustatud õigusteks (*grundrechtsgleiche Rechte*), vt H. D. Jarass ja B. Pieroth. § 38 komm., äärenr 1 (lk 736). – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar. 14. vj. München: C. H. Beck 2016.

³⁶ RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 29.

- 25 Riigikogu valimisõigus jaguneb aktiivseks ja passiivseks valimisõiguseks ning sellel põhiõigusel on nii **vabadus-** ehk **tõrjeõiguslik** kui ka **sooritusõiguslik** dimensioon (õigus menetlusele ja korraldusele, samuti kaitsele). Lisaks sellele on tegemist erilise **võrdsusõigusega**.³⁷
- 26 Valimispõhimõtted määratlevad valimispõhiõiguse kaitseala ning erinevaid põhimõtteid on võimalik seostada valimispõhiõiguse erinevate aspektidega (nt valimiste vabadus seostub valimispõhiõiguse kui vabaduspõhiõigusega). Valimispõhiõiguse piire ja piiranguid võib seetõttu näha ka valimispõhimõtete kitsendustena – ja vastupidi. Valimispõhimõtted ei ole aga sedavõrd selgepiirilised ning nende omavahelised suhted kindlaks määratud, et oleks alati võimalik öelda, millist põhimõtet konkreetne meede kitsendab. Samuti võib meede piirata mitut valimispõhiõiguse aspekti (nt kandideerimispiirang vabaduspõhiõigust, aga ka võrdsust) ning kitsendada ka mitut valimispõhimõtet (vabadust ja üldisust). Kui vaidluse all on konkreetse meetme PSile vastavus, on primaarne valimispõhiõigus, puudutatud valimispõhimõtte väljaselgitamisel on abistav funktsioon. Kahe põhiõiguse riive korral kehtib aga reegel, et eelistada tuleb vabaduspõhiõigust võrdsuspõhiõigusele, kuna see võimaldab riivet täpsemalt määratleda ja tagab parema formaalse kaitse.³⁸
- 27 Konkreetsetes vaidluses võib asjakohaste põhimõtete väljaselgitamine siiski selgust luua, kuna erinevad valimispõhimõtted võivad esitada nõudeid, mis lähevad üksteisega vastuollu.³⁹ Kuna lõppkokkuvõttes on valimispõhimõtted (läbi valimiste funktsiooni) tagasi viidavad **demokraatia põhimõttele** (§ 1 lg 1 ja § 10), võib sellistes olukordades näha demokraatia põhimõtte kokkupõrget iseendaga. Lisaks sellele tuleb aga arvestada, et tegemist ei ole mitte lihtsalt valimispõhimõtete konfliktiga, vaid valimispõhiõiguse riivetega⁴⁰, mistõttu aitavad konkreetsel juhul kollisiooni lahendada põhiõiguste dogmaatikas välja pakutud vahendid (kaalumine). Valimispõhiõigus ei ole piiramata ning piiramatud ei ole ka valimispõhiõiguse kaitseala määratlevad põhimõtted, samuti ei ole erinevatel valimispõhimõtetel ette kindlaks määratud kaalu.⁴¹
- 28 Valimispõhimõtetes väljenduvaid nõudeid tuleb arvestada nii aktiivse kui passiivse valimisõiguse kontekstis, kuigi need võivad omada valimispõhiõiguse erinevate aspektide juures erinevat mõju.⁴² Samuti hõlmab valimispõhiõiguse kaitseala valimisi tervikuna ja valimispõhimõtteid tuleb arvestada valimiste korraldamise kõigis etappides, sh valimiste ettevalmistamisel – hõlmatud on kõik valimistega seotud õigused ja õigussuhted.⁴³ Valimispõhimõtteid tuleb arvestada eelkõige valimisseaduse, aga ka teiste valimisi mõjutavate õigusaktide kehtestamisel. Valimispõhimõtted seovad mitte üksnes seadusandjat, vaid kogu riigivõimu.

³⁷ Vt valimispõhiõiguse kohta allpool komm. 90–140.

³⁸ M. Ernits. – PSKV₄, 2. ptk sissejuhatus komm. 65 (lk 119).

³⁹ Nt proportsionaalsuse põhimõtte paremaks järgimiseks võiks keelata üksikkandidaatidel valimistel osalemise, kuid see läheks vastuollu üldisuse põhimõttega, vt Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 4. peatükk „Riigikogu“, § 60 komm., lk 15.

⁴⁰ H. Meyer. Wahlgrundsätze, Wahlverfahren, Wahlprüfung. – Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg 2005, lk 561, äärenr 31.

⁴¹ H. D. Jarass ja B. Pieroth. § 38 komm., äärenr 1 (lk 736). – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar. Valimiste vabadust on siiski nimetatud kõige olulisemaks põhimõtteks, kuigi pole selge, kas ja kuidas see väärtuste kaalumist võiks mõjutada, vt Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 4. peatükk „Riigikogu“, § 60 komm., lk 13.

⁴² H. D. Jarass ja B. Pieroth. § 38 komm., äärenr 9 (lk 738). – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar.

⁴³ Valimiste korraldamine jagatakse neljaks faasiks: valijate organiseerimine, kandidaatide organiseerimine, valimisakti organiseerimine, häälte hindamise organiseerimine (hõlmab ka valimistulemuste kindlakstegemist ja valituks osutunute väljaselgitamist), vt H. H. Klein ja K.-A. Schwarz. § 38 komm., äärenr 84. – Dürig/Herzog/Scholz. Grundgesetz-Kommentar (98., elektrooniline väljaanne seisuga märts 2022).

B. Valimispõhimõtted

1. Üldised märkused

- 29 Valimiste **vabadust, üldisust, ühetaolisust, otsesust** ning hääletamise **salajasust** nimetavad ka paljud teiste riikide põhiseadused, kuigi sõnastus ja loetelu koosseis võivad erineda⁴⁴, ning rahvusvahelised õigusaktid.⁴⁵ Ka Eesti varasemates põhiseadustes oli sarnane (hääletamise) põhimõtete loetelu, mainimata oli üksnes vabadus (1920. a PS § 36 lg 1, mille sõnastust muudeti 1933. a, ning 1937. a PS § 67 lg 1).
- 30 PS sätestab samad põhimõtted ka kohaliku omavalitsuse volikogude valimiste jaoks (§ 156 lg 1 ls 3 ja 4). Kuigi § 60 lg 1 laused 2–4 sätestavad nõuded Riigikogu valimiste jaoks, tuleks neist lähtuda ka rahvahääletamise korraldamisel ning rahvahääletamisõiguse (§ 57 lg 1) kaitseala sisustamisel.⁴⁶ Kuivõrd PSist tuleneb ka Eesti kodaniku õiguse osaleda Euroopa Parlamendi valimistel (§ 57 lg 1)⁴⁷, tuleks üldjoontes samale järeldusele jõuda ka Euroopa Parlamendi valimiste korraldamise osas. Ka ELPH art 39 lg 2 nimetab valimiste otsesust ja üldisust ning hääletamise vabadust ja salajasust.
- 31 § 60 lg 1 teises lauses nimetatud valimiste **proportsionaalsuse** põhimõte⁴⁸ väljendab põhiseadusandja põhimõttelist valikut ühe valimissüsteemi kasuks. Sellist valikut põhiseadused sageli seadusandjale ette ei kirjuta, samuti rahvusvahelise õiguse aktid.⁴⁹ Proportsionaalsuse põhimõtet ei sätesta PS ka kohalike valimiste jaoks § 156.⁵⁰

2. Valimiste vabadus

- 32 **§ 60 lg 1 teise lause** kohaselt valitakse Riigikogu liikmed **vabadel valimistel**.
- 33 Seda valimispõhimõtet on mõistetud eelkõige nõudena, et nii valija tahte kujunemine kui valimisakti teostamine peavad olema vabad sunnist ja ebakohasest mõjutamisest.⁵¹ Hääletamise salajasuse nõuet käsitletakse suuresti just valimisvabaduse tagamise vahendina.⁵²
- 34 Kuigi tegemist on võrreldes teiste põhimõtetega hiljem riikide põhiseadustesse kinnistunud nõudega⁵³, on valimiste vabadus tänapäeval maailmas üldtunnustatud,

⁴⁴ Vt nt Saksamaa põhiseaduse artikli 38 esimese lõike esimene lause, mis nimetab samad põhimõtted, kuid ühetaolisuse asemel kasutab võrdsust. Leedu põhiseaduse art 55 ei nimeta teiste põhimõtete kõrval nt valimiste vabadust.

⁴⁵ Vt ÜRO Inimõiguste Ülddeklaratsiooni art 21 lg 3 (kus lisaks nimetatakse ka võltsimatust), inimõiguste ja põhivabaduse kaitse konventsiooni (RT II 2010, 14, 54) 1. protokoll 3 ning kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti art 25 lg 1 punkt b. Rahvusvahelised aktid rõhutavad ka valimiste korraldust ja perioodilisust.

⁴⁶ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 4. peatükk „Riigikogu“, § 60 komm., lk 12; vt ka § 57 komm. 38.

⁴⁷ Vt § 57 komm. 41–47.

⁴⁸ Siin ei ole silmas peetud proportsionaalsuse põhimõtet, millest lähtudes hinnatakse põhiõiguste riive PSile vastavust, vt selle kohta § 11 komm.

⁴⁹ Euroopa Liidu õiguse kohaselt on proportsionaalne valimissüsteem Euroopa Parlamendi valimistel siiski kohustuslik, vt allpool komm. 80.

⁵⁰ Seadusandja on ka kohalike valimiste puhul valinud proportsionaalse valimissüsteemi, KOVVS § 1 lg 3.

⁵¹ H. H. Klein ja K.-A. Schwarz. § 38 komm., äärenr 110. – Dürig/Herzog/Scholz. Grundgesetz-Kommentar (98., elektrooniline väljaanne seisuga märts 2022).

⁵² H. Butzer. Bundestag: § 38 komm., äärenr 96. – V. Epping, C. Hillgruber (toim.). BeckOK Grundgesetz (seis: 15.11.2022); Ü. Madise. Interneti teel hääletamise õiguslikke ja poliitilisi aspekte. – Juridica 2006/10, lk 665.

⁵³ Nt Saksamaal kirjutati see PSi 1918. aastal (vrld võrdsuse, otsesuse ja salajasuse nõudega, mis leidsid PSis koha juba 19. sajandi keskel), vt H. Meyer. Wahlgrundsätze, Wahlverfahren, Wahlprüfung. – Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg 2005, lk 556 (äärenr 23).

iseenesestmõistetavaks nimetatud valimispõhimõtte.⁵⁴ Seda on peetud ka kõige olulisemaks valimispõhimõtteks, milleta kaotaksid teised põhimõtted, aga ka valimised tähenduse.⁵⁵

- 35 Eesti varasemad põhiseadused vabaduse põhimõtet ei nimetanud. Seda on nähtud põhjusena, miks seadusandjal oli võimalik teha rahvahääletusel osalemine 1931. aastal seadusega kohustuslikuks.⁵⁶ Takistamaks rahva seas pahameelt tekitanud hääletamiskohustuse kehtestamist seaduses, sätestati PSi muutmisel 1933. aastal PS § 29 lg-s 2 nõue, et riigivõimu teostamisest – rahvahääletamisest, Riigikogu valimisest ja riigivanema valimisest – osavõtt on vabatahtlik.⁵⁷ Kehtiva PSi tegemisel aluseks võetud Jüri Adamsi tööühma eelnõust oli valimiste vabadus samuti välja jäänud, see lisati Põhiseaduse Assamblee menetluse käigus.⁵⁸
- 36 Valimiste ja hääletamise vabadust ning selle rolli rahva tahte kujunemises rõhutavad ka rahvusvahelise õiguse aktid.⁵⁹ Konventsioon tagab just „õiguse vabadele valimistele“⁶⁰, mistõttu tingivad kõikvõimalikud rikkumised või puudused valimiste korraldamisel selle, et valimisi ei saa pidada vabadeks. Siin võib näha valimiste vabaduse laiemat, teiste põhimõtete suhtes kinnipüüdvat funktsiooni. Selline lähenemine läheb hästi kokku põhiõigusdogmaatilise seisukohaga, et olukorras, kus on riivatud nii vabadus- kui võrdsuspõhiõigust, tuleb esmajoonel hinnata vabadusõiguse riivet.
- 37 Valimiste vabadus tähendab eelkõige seda, et kandideerimine ja hääletamine peavad olema vabad kõikvõimalikest faktilistest ja õiguslikest takistustest.⁶¹ Valimisvabaduse teostamist takistavad valijate ja kandidaatide lubamatu mõjutamine (sund, ähvardused ja vägivald) nii riigi kui eraisikute poolt, aga ka kontroll hääletamise üle.⁶² Vabaduse kitsenduseks peetakse ka seda, kui valijal pole võimalik valida mitme kandidaadi vahel⁶³ või hääletamise kohustuslikuks tegemist.⁶⁴ „Valimiste vabaduse põhimõtte kohaselt on vabatahtlik nii valimistel osalemine kui valiku tegemine.“⁶⁵
- 38 Valimiste vabadus seostub eelkõige valimispõhiõiguse **vabadus- ehk tõrjeõigusliku** poolega, mis keelab riigil sekkuda valimisõiguse teostamisse – teha takistusi selle kasutamiseks või kasutamata jätmiseks. Kuivõrd valimisvabadust võib kitsendada ka kolmandate isikute tegevus (nt kolmandate isikute sund või ähvardused), peab riik looma reeglid, mis piiritlevad lubamatud mõjutused lubatavatest ning võtma meetmed

⁵⁴ J. Ipsen. Staatsrecht. 1: Staatsorganisationsrecht, lk 30 (äärenr 91).

⁵⁵ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 4. peatükk „Riigikogu“, § 60 komm., lk 13; H. H. Klein ja K.-A. Schwarz. § 38 komm., äärenr 110. – Dürig/Herzog/Scholz. Grundgesetz-Kommentar.

⁵⁶ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 4. peatükk „Riigikogu“, § 60 komm., lk 13.

⁵⁷ H. Schneider. Riik ja ühiskond teoreetilis-metodoloogilisest aspektist. Mõtteid omariikluse tähtpäeva puhul. – Juridica 1997/10, lk 515.

⁵⁸ Vt Adamsi eelnõu § 52. Vabaduse põhimõtte puudus ka Raidla tööühma eelnõus, vt § 56 lg 1 (vt eelnõusid vastavalt V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1169–1182 ja 1141–1155).

⁵⁹ Vt ÜRO Inimõiguste Ülddeklaratsiooni artikli 21 lg 3 ja kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikli 25 lg 1 punkt b.

⁶⁰ Vt inimõiguste ja põhivabaduse kaitse konventsiooni 1. protokolli art 3.

⁶¹ Nt on valimiste vabadust piiravana nähtud ka ülemäära kõrget valimiskünnist ja liiga suure kautsjoni kehtestamist – vt J. Jäätma, A. Koitmäe ja T. Runthal. – PSKV₃, PS § 60 komm. 8.

⁶² Vt Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 4. peatükk „Riigikogu“, § 60 komm., lk 12–13.

⁶³ Vt H. H. Klein ja K.-A. Schwarz. § 38 komm., äärenr 110. – Dürig/Herzog/Scholz. Grundgesetz-Kommentar (98., elektrooniline väljaanne seisuga märts 2022).

⁶⁴ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 4. peatükk „Riigikogu“, § 60 komm., lk 13; J. Jäätma, A. Koitmäe ja T. Runthal. – PSKV₃, PS § 60 komm. 7.

⁶⁵ RKPJKo 01.09.2005, 3-4-1-13-05, p 27.

lubamatute mõjutuste ärahoidmiseks (**kaitseõiguslik** aspekt).⁶⁶ Riik peab „kaitsma valijat mõjutuste eest, mis takistavad tal oma häält soovitud viisil anda või andmata jätta“.⁶⁷ *Ultima ratio* meetmeks on seejuures karistused.⁶⁸

- 39 Valimistel osalemist takistaks ja seega valimisvabadust kitsendaks ka see, kui puuduksid reeglid, mille alusel valimisi korraldada – kuidas toimub kandidaatide ülesseadmine ja valijate registreerimine, hääletamise korraldamine ja hääletamistulemuste kindlakstegemine, samuti vaidluste lahendamine. „Lisaks riigi kohustusele hoiduda isiku valimisvabadusse sekkumisest tuleneb sellest põhimõttest ka riigi kohustus tagada valija kaitse tema valikut mõjutada püüdvate isikute eest. Riik peab selle põhimõtte kohaselt looma vajalikud eeldused vaba hääletamise läbiviimiseks [---].“⁶⁹ Valimispõhiõiguse vaates väljendub siin **sooritusõiguslik** aspekt – seadusandja kohustus luua menetlus ja kord.⁷⁰
- 40 EIK on korduvalt rõhutanud vajadust luua valimistega seotud kaebuste menetlemise süsteem, mis kaitseks valimisõigusi ja tagaks usalduse valimisi korraldavate riigiasutuste suhtes. Efektiivset kaebemenetlust peetakse vabade ja õiglaste valimiste elementaarseks tagatiseks ning oluliseks demokraatia tagamise vahendiks.⁷¹
- 41 Valimisvabadus eeldab, et sunnist ning ebakohasest mõjutamisest vaba on lisaks valija tahte väljendamisele ka selle väljakujunemine. See tähendab ühest küljest nõuet kaitsta valijat valimiskampaania käigus keelatud mõjutuste eest.⁷² Teisest küljest peab valija käsutuses olema piisav ja asjakohane teave, et langetada informeeritud valimisotsus, kandidaadil peab aga olema võimalik valijale oma ideid ja vaateid tutvustada. See valimisvabaduse aspekt seondub § 44 lõikes 1 tagatud põhiõigusega saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni ning § 45 lõikes 1 tagatud õigusega levitada informatsiooni.⁷³ Ka EIK seostab sageli vabad valimised ja konventsiooni artiklis 10 tagatud väljendusvabaduse, leides, et need peavad olema iga demokraatliku süsteemi aluseks.⁷⁴

⁶⁶ Vt nt H. Meyer. *Wahlgrundsätze, Wahlverfahren, Wahlprüfung*. – Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg 2005, lk 556–557 (äärenr 23); H. Butzer. Bundestag: § 38 komm., äärenr 69. – V. Epping, C. Hillgruber (toim.). BeckOK Grundgesetz.

⁶⁷ RKPJKo 01.09.2005, 3-4-1-13-05, p 27.

⁶⁸ „Karistusõiguslikel meetmel on küll preventiivne tähendus, ent hilisem karistamine ei aita erinevalt elektroonilise häälte muutmise võimaluse kasutamisest valimiste vabaduse ja hääletamise salajasuse rikkumist kõrvaldada“, RKPJKo 01.09.2005, 3-4-1-13-05, p 30. Vt KarS 10. pkt „Poliitiliste ja kodanikuõiguste vastased süüteod“ 3. jagu „Süüteod valimisvabaduse vastu“.

⁶⁹ RKPJKo 01.09.2005, 3-4-1-13-05, p 27.

⁷⁰ Sarnaselt RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 30–31: „Hääletamisõigusele vastab riigi kohustus luua selle õiguse perioodiliseks kasutamiseks vajalikud tingimused, mis lähtuvad valimiste vabaduse, ühetaolisuse, üldisuse, otsesuse ja hääletamise salajasuse põhimõttest. Hääletamisõiguse kasutamine ei ole mõeldav ühelt poolt hääletamist ja teiselt poolt kandideerimist reguleeriva õigusliku raamistikuta. [---] Hääletamisõiguse kasutamiseks vajalike tingimuste loomine tähendab eelkõige hääletamismenetluste sätestamist. [---] Kandideerimisõigusele vastab samuti riigi kohustus luua selle kasutamiseks vajalikud tingimused, mis lähtuvad eelmises punktis nimetatud valimispõhimõttest. [---]“

⁷¹ Vt nt EIK 10.07.2020 – *Mugemangango vs. Belgia*, p 69.

⁷² Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 4. peatükk „Riigikogu“, § 60 komm., lk 13. J. Jäätma, A. Koitmäe ja T. Runthal. – PSKV₅, PS § 60 komm. 7.

⁷³ Vt RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 28–31. Riigikohtu käsitluse kohaselt kuulub teave kandidaatide poliitiliste vaadete kohta, sh valimisreklaam, PS § 44 lg 1 kaitsealasse; vt ka N. Parrest. – PSKV₅, PS § 44 komm. 18–19.

⁷⁴ EIK on seisukohal, et väljendusvabadus on üks tingimustest, mis on hädavajalikud, et tagada inimeste arvamuse vaba väljendumine seadusandliku kogu valimistel. Seetõttu on eriti oluline valimistele eelneval ajal tagada informatsiooni vaba liikumine, vt EIK 19.02.1998 – *Bowman vs. Ühendkuningriik*, p 42.

- 42 Riigikohus on leidnud, et seadusandjal on kohustus tagada „vaba ja teadliku valimisotsuse tegemiseks vajalik teabelevi“, et hääleõiguslikel kodanikel oleks võimalus „saada oma valimisotsuse kujundamiseks vajalikku teavet kandidaatide poliitiliste vaadete kohta“.⁷⁵ Esinduskogusse kandideerimisel „on oluline kandidaadi vabadus levitada ja tutvustada oma vaateid“ ja kandidaat peab saama osaleda poliitilises arutelus, seadusandja peab aga sätestama, kuidas kandidaadid ja poliitilised ühendused (valimisliidud ja erakonnad) valimiskampaaniat võivad korraldada ja rahastada.⁷⁶
- 43 Kuna poliitiline välireklaam võib olla üks erakondade, valimisliitude ja üksikkandidaatide ning nende vaadete kohta valijatele teabe edastamise kanaleist⁷⁷, kitsendab poliitilise välireklaami keeld valimisvabadust. Viidatud kohtuasjas vaidluse all olnud keeldu teha aktiivse valimisagitatsiooni perioodil (pärast kandidaatide registreerimist kuni valimispäevani) poliitilist välireklaami⁷⁸, ei pidanud Riigikohus siiski põhiseadusvastaseks, kuna seda õigustasid teised, demokraatia põhimõtte teenistuses olevad eesmärgid.⁷⁹ Poliitilise välireklaami keelu, aga ka täieliku keelu valimispäeval agitatsiooni teha, tunnistas alates 2020. aastast kehtetuks seadusandja ise⁸⁰, jättes alles üksnes keelu teha agitatsiooni hääletamisruumides (RKVS § 5 lg 3, EPVS § 5 lg 2, KOVVS § 6 lg 2).
- 44 Vaba valimisotsuse jaoks vajalikuks informatsiooniks on peetud teavet parlamendiliikmete majanduslike huvide ja sõltuvuste kohta, samuti erakondade rahastamise allikate kohta.⁸¹
- 45 Ka valimistel elektroonilise hääletamise kasutamisel tuleb järgida valimispõhimõtteid. Siiski võib elektroonilise hääletamise korral põhimõtete rakendamine olla erinev traditsioonilisi hääletamisviise kasutades korraldatud valimistest, nt võib olla vajalik mõnda põhimõtet kohaldada rangemalt, teist seevastu lödvemalt. Tagatud peab olema aga see, et valimised jäävad ka elektroonilise hääletamise rakendamisel demokraatlikuks.⁸²

⁷⁵ Vt RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 30. Selles aspektis võib valimisvabaduse kitsenduseks pidada ka seda, kui riigi poolt valijate informeerimiseks kasutatav veebileht kuvab kandidaatide nimed eba-korrektset, vt RKPJKo 28.10.2021, 5-21-16/3.

⁷⁶ Vt RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 31.

⁷⁷ Samas, p 30.

⁷⁸ KOVVS § 6¹, EPVS § 5¹ kui RKVS § 5¹ keelasid üksikkandidaadi, erakonna või erakonna nimekirjas kandideeriva isiku või nende logo või muu eraldusmärgi või programmi reklaamimise hoonel, rajatisel, ühistranspordivahendi või takso sise- või välisküljel ning muu poliitilise välireklaami. Riigikohtu hinnangul riivas see nii aktiivset ja passiivset valimisõigust, aga ka §-des 44, 45, 31 (ettevõtlusvabadus), 32 (omandipõhiõigus) ja 48 (erakonnapõhiõigus) tagatud põhiõigusi, vt RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 28–35.

⁷⁹ Riigikohus luges nendeks eesmärkideks „vähendada valimiskampaania kulude vähendamisega raha osakaalu poliitilise võimu saavutamisel, suurendada sisulise poliitilise argumentatsiooni osakaalu, vabastada avalikku ruumi liigest välireklaamist, mis võib tekitada avalikkuse vastumeelsust poliitilise reklaami ja poliitika vastu tervikuna“, aga ka „erakondade, üksikkandidaatide ja valimisliitude võrdsuse tagamine selle kaudu, et vähendatakse erakondade kulutusi valimiskampaaniale ja raha osakaalu poliitilise võimu saavutamisel“ ning „vähendada valijate kohatut mõjutamist (valija tahtega manipuleerimist poliitilise programmi ja kavatsuste kohta sisulist teavet jagamata, valijat arutellu kaasamata) välireklaamis kasutatavate mõjutusmeetoditega“; vt RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 51–52.

⁸⁰ Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse, Riigikogu valimise seaduse, rahvahääletuse seaduse ja karistusseadustiku muutmise seadus (valimispäeval valimisagitatsiooni piirangu ja välireklaami keelu kaotamine) (RT I, 03.01.2020, 2). Põhjuseks toodi, et piirangud ei ole täitnud eesmärki, vt J. Jäätma, A. Koitmäe ja T. Runthal. – PSKV, PS § 60 komm. 11. Poliitilise välireklaami keelu rakendamine tekitas korduvaid kohtuvaidlusi, vt RKPJKo 14.11.2005, 3-4-1-27-05 ja RKPJKo 18.05.2017, 3-4-1-3-17.

⁸¹ H. Butzer. Bundestag: § 38 komm., äärenr 73. – Epping/Hillgruber. BeckOK Grundgesetz.

⁸² Vt Euroopa Nõukogu soovitus e-hääletamise standardite kohta (CM/Rec(2017)5) ning seda selgitava memorandumi p 18.

- 46 Eestis on interneti teel toimuvat elektroonilist hääletamist kasutatud alates 2005. a kohalike omavalitsuste volikogude valimistest, Riigikogu valimistel kasutati seda hääletamisviisi esimest korda 2007. aastal.⁸³ Enne esmakordset rakendamist vaidlustas president elektroonilise hääletamise kooskõla põhiseadusega⁸⁴, eelkõige valimiste ühtaolisuse aspektist, kuna erinevalt paberhäälest võimaldas seadus elektrooniliselt antud häält muuta. Kohtuasjas tõusis aga küsimus ka valimiste vabaduse põhimõtte järgimisest elektroonilise hääletamise kasutamisel.
- 47 Riigikohus mõõnis, et interneti vahendusel toimuv elektrooniline hääletamine ohustab valimiste vabadust, kuna väljaspool valimisametniku kontrollitavat keskkonda tehtav hääletamistoiming võib avada võimaluse valija lubamatuks mõjutamiseks.⁸⁵ Hääle muutmise võimalus on aga meede, mis aitab selle vastu võidelda, kaitstes seeläbi valimiste vabadust ja hääletamise salajasust, mis on omavahel tihedalt seotud. „Valija, keda on elektroonilise hääletamise käigus ebaseaduslikult mõjutatud või jälgitud, saab taastada valimiste vabaduse ja hääletamise salajasuse, hääletades mõjutustest vabanenult uuesti elektrooniliselt või valimisedeliga.“⁸⁶
- 48 Elektroonilise hääletamise puhul on riigil eriti keeruline tagada, et valijat lubamatult ei mõjutataks. Isegi piiri tõmbamine lubatud ja lubatava käitumise vahele võib olla keeruline. Nt teisele inimesele hääletamiseks arvuti kasutada andmine iseenesest ei tohiks olla problemaatiline, kui sellega aga kaasneb valimisotsuse mõjutamine, võib olla tegemist keelatud käitumisega, mille kindlakstegemine ja tõendamine omakorda esitab väljakutseid.⁸⁷ Erakonnad on kokku leppinud elektroonilise hääletamise heas tavas⁸⁸, mh selles, et ei korraldata üritusi, kus pakutakse elektroonilise hääletamise võimalust.⁸⁹
- 49 Valimiste vabaduse üheks tagatiseks peetakse ka võimalust hääletada nii, et ei valita ühtki kandidaati, ning seda ka elektroonilise hääletamise puhul (n-ö tühi sedel).⁹⁰ Paberhääletusel saab jätta kandidaadi märkimata või sedeli rikkuda, sellisel juhul loetakse sedel kehtetuks (RKVS § 57 lg 7). Elektroonilisel hääletamisel praegu kandidaadi valikut tegemata jätta või e-häält rikkuda üldjuhul ei saa⁹¹, kuid Riigikohus ei ole pidanud seda valimisvabaduse rikkumiseks.⁹² Elektroonilisel hääletamisel peab valijal olema võimalik

⁸³ Elektroonilise hääletamise kord olid esialgu sätestatud kõigis 2002. a vastu võetud valimisseadustes (RKVS (RT I 2002, 57, 355), KOVVS (RT I 2002, 36, 220) ja RaHS (RT I 2002, 30, 176)), kuid rakendussätted nägid ette, et enne 2005. aastat elektroonilist hääletamist ei kasutata. Alates 2012. aastast on reeglid sätestatud RKVSis (ptk 7¹), millele teised valimisseadused viitavad (KOVVS § 53², EPVS § 47², RaHS §-d 41² ja 41³).

⁸⁴ RKPJKo 01.09.2005, 3-4-1-13-05.

⁸⁵ RKPJKo 01.09.2005, 3-4-1-13-05, p 28.

⁸⁶ RKPJKo 01.09.2005, 3-4-1-13-05, p 30.

⁸⁷ Tõstatatud on nt küsimus, kas hooldekodudes elektrooniliselt hääletades järgitakse valimis põhimõtteid, vt A. Koitmäe. Valija tahte moonutusteta väljendamine hääletamise käigus ja usalduse tagamine hääletamisprotseduuride vastu. – Juridica 2019/2, lk 126.

⁸⁸ <https://www.valimised.ee/et/e-haaletamine/e-haaletamisest-lahemalt/elektroonilise-haaletamise-hea-tava>.

⁸⁹ Vt nt RKPJKo 10.11.2021, 5-21-24/2, kus väideti valijatele mitteametlikus „valimisjaoskonnas“ elektroonilise hääletamise võimaluse pakkumist ning sellega koos hüvede jagamist.

⁹⁰ Euroopa Nõukogu soovitus e-hääletamise standardite kohta (CM/Rec(2017)5) p 13 ning seda selgitava memorandumi p 51–52. Lisaks sellele peab süsteem teada andma, kui valija on kogemata andnud kehtetu hääle, soovitus p 14.

⁹¹ Valimisseadus sellist võimalust ette ei näe ning tehnilised lahendused (riigi pakutav valijarakendus) üldjuhul ei võimalda. Valijatel on siiski õnnestunud e-häält rikkuda nii, et see ei vasta nõuetele ja tunnistatakse kehtetuks. Vt ka A. Koitmäe. Valija tahte moonutusteta väljendamine hääletamise käigus ja usalduse tagamine hääletamisprotseduuride vastu, lk 132.

⁹² RKPJKo 24.10.2017, 5-17-32/2, p 18; vt ka RKPJKo 27.03.2019, 5-19-19/2 ja RKPJKo 26.06.2019, 5-19-39/2.

ka kontrollida, kas tema hääl läks valimiskasti sellisena, nagu ta soovis, ja kas hääletamistoiming oli edukas (tema hääl läks arvesse).⁹³

- 50 Valimisvabadust mõjutavad negatiivselt puudujäägid elektroonilise hääletamise korraldamisel, mis võivad moonutada valijate vaba tahte väljendamist, nt kui süsteem ei kuva valijale korrektset teavet kandidaatide kohta või ei võimalda teha vaba valikut, mh kui kolmandatel isikutel on võimalik sekkuda elektroonilise hääletamise protsessi. Seetõttu on väga oluline, et elektroonilise hääletamise süsteem oleks usaldusväärne ja kontrollitav.⁹⁴

3. Valimiste üldisus

- 51 § 60 lg 1 kolmanda lause kohaselt on Riigikogu valimised **üldised**.
- 52 Valimiste üldisust (universaalsust) mõistetakse nõudena, et kõigil kodanikel peab olema õigus valimistest osa võtta.⁹⁵ Valimised ja valimisõigus on oluline demokraatia funktsioneerimise element ning seadusandliku kogu legitiimsuse tagamiseks peab valimisõigus olema võimalikult suurel osal kodanikkonnast.⁹⁶ Valimiste üldisuse nõue on tänapäeval üldtunnustatud.⁹⁷ Ka varasemad Eestis põhiseadused nimetasid hääletamise üldisust parlamendi valimistel. 1920. a PS § 36 lg 1 nimetas „üleüldisuse“ põhimõtet, mis muudeti 1933. a „üldiseks“ ning seda terminit kasutati ka 1937. a PS § 67 lg-s 1.
- 53 Nõudes valimistel osalemise võimaldamist, üldisuse nõue ühtlasi keelab ühiskonnagruppide või üksikisikute valimistest kõrvale jätmise.⁹⁸ Seetõttu nähakse seda sageli võrdsuse nõude või diskrimineerimiskeeluna⁹⁹, mis on olnud valimisõiguse piirangute (tsensuste) kaotamise ja valimisõiguse järjest laiemale ühiskonnagruppidele tagamise vahend.¹⁰⁰
- 54 Väga paljusid valimisõiguse kitsendusi (tsensusi) – nii selle vahetult PSist tulenevaid piire kui ka seadusest tulenevaid piiranguid – on nähtud üldisuse põhimõtte kitsendamisena. Seda tõenäoliselt põhjusel, et alati on võimalik tuvastada isikute grupp, kes tsensuse tulemusel valimisõiguse teostamiselt kõrvale jääb või kellel selle õiguse teostamine on takistatud. Kuigi valimiste üldisuse kitsendust (ebavõrdset kohtlemist või diskrimineerimist) tuleb sellisel juhul jaatada, ei tähenda see, et ühtlasi ei kitsendataks valimiste vabadust (valimisõiguse vabadus- ehk tõrjepõhiõiguslikku külge).

⁹³ Euroopa Nõukogu soovitus e-hääletamise standardite kohta (CM/Rec(2017)5) p 15–16. Eestis kasutatavate meetmete kohta vt J. Jäätma, A. Koitmäe ja T. Runthal. – PSKV₅, PS § 60 komm. 49, 51–51, 54.

⁹⁴ Vt Riigikohtu seisukohti elektroonilise hääletamise süsteemi usaldusväärse kohta: RKPJKo 21.03.2011, 3-4-1-4-11; RKPJKo 21.09.2017, 5-17-29/4; RKPJKo 08.11.2017, 5-17-38/2; RKPJKo 24.10.2017, 5-17-35/2; RKPJKo 27.03.2019, 5-19-18/3; RKPJKo 27.03.2019, 5-19-20/2; RKPJKo 21.10.2021, 5-21-15/3; RKPJKo 28.10.2021, 5-21-17/5.

⁹⁵ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 4. peatükk „Riigikogu“, § 60 komm., lk 13; J. Jäätma, A. Koitmäe ja T. Runthal. – PSKV₅, PS § 60 komm. 29.

⁹⁶ H. H. Klein ja K.-A. Schwarz. § 38 komm., äärenr 90. – Dürig/Herzog/Scholz. Grundgesetz-Kommentar.

⁹⁷ Seda rõhutavad nii Inimõiguste Ülddeklaratsioon (art 21 kolmas lõige) kui ka kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt (art 25 p 8).

⁹⁸ H. D. Jarass ja B. Pieroth. § 38 komm., äärenr 13 (lk 740). – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar.

⁹⁹ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 4. peatükk „Riigikogu“, § 60 komm., lk 14; J. Jäätma, A. Koitmäe ja T. Runthal PSKV₅, PS § 60 komm. 29.

¹⁰⁰ Vt nt H. Meyer. Wahlgrundsätze, Wahlverfahren, Wahlprüfung. – Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, lk 544 (äärenr 2), kus seda aspekti kirjeldatakse kui „üldisuse põhimõtte dünaamilise iseloomu“.

- 55 Üldisuse nõuet kitsendavaks on peetud nt valimispõhiõiguse isikulise kaitseala piiritlevaid tunnuseid (kodakondsuse, miinimumvanuse ja teovõime nõue, § 57 lg-d 1 ja 2), aga ka kandidaadi süümevande nõuet ja Riigikogu liikme keeldusid töötada mandaadi omamise ajal muus riigiametis (ametite ühildamise keeld). Samuti on siia paigutatud valimisõiguse kvalifitseeritud piiriklauslite alusel kehtestatud piirangud (vangide valimisõiguse piirang (§ 58) ning muud seadusest tulenevad valimisõiguse piirangud (nt kandidaadi keelenõue, kautsjoni nõue kandideerimisel).¹⁰¹
- 56 Valimisaktiivsuse ehk rahva demokraatliku osalemise suurendamist ühiselu otsuste tegemisel ning seeläbi üldisuse põhimõtte tagamist on peetud põhjuseks, mis õigustab elektroonilise hääletamise võimaluse loomist. Eesmärk on võtta kasutusele uued info-tehnoloogilised lahendused ja tagada võimalikult suurele osale elanikkonnast võimalus valimistest osa võtta.¹⁰² Valimiste üldisuse põhimõtte eeldab lihtsat ligipääsu hääletamisele ning piisavate hääletamisviiside olemasolu.¹⁰³ Uute tehniliste lahenduste kasutusele võtmisel tuleb aga silmas pidada, et valijaskonnale oleks need üldiselt kättesaadavad, et ei tekiks ebavõrdsust valimisõiguse kasutamisel.¹⁰⁴

4. Valimiste ühetaolisus

- 57 § 60 esimese lõigu kolmanda lause kohaselt on Riigikogu valimised **ühetaolised**.
- 58 Rahvusvaheliselt kasutatakse sellest valimiste aspektist rääkides pigem terminit „võrdsus“ ning see nõue on samuti üldtunnustatud valimispõhimõtte.¹⁰⁵ Ka valimiste ühetaolisuse nõue on demokraatiaga fundamentaalselt seotud, kuna ebavõrdne kohtlemine moonutaks rahva tahtet.¹⁰⁶

¹⁰¹ Vt Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertii komisjoni lõpparuanne. 4. peatükk „Riigikogu“, § 60 komm., lk 14–15; T. Annus. RÕ₂, lk 63–64.

¹⁰² RKPJKo 01.09.2005, 3-4-1-13-05, p 25–26. Ka Euroopa Nõukogu esimene, 2004. a antud soovitus (Rec(2004)11) e-hääletamise kohta nägi elektroonilise hääletamise eesmärkidenä valimistest osavõtmise hõlbustamist, hääletamisest osavõtnute arvu suurendamist lisanduvate hääletuskanalite kaudu, hääletamise kooskõlla viimist uute tehnoloogiliste arengutega ning valimistega seotud kulutuste vähendamist pikemas perspektiivis. On ka leitud, et kuigi elektrooniline hääletamine ei suurendanud valimisaktiivsust, hoidis see ära valimisaktiivsuse languse, vt Ü. Madise. Interneti teel hääletamise õiguslikke ja poliitilisi aspekte. – Juridica 2006/10, lk 669.

¹⁰³ A. Koitmäe. Valija tahte moonutusteta väljendamine hääletamise käigus ja usalduse tagamine hääletamisprotseduuride vastu, lk 123; Ü. Madise. Interneti teel hääletamise õiguslikke ja poliitilisi aspekte, lk 669.

¹⁰⁴ Nt märgitakse, et ajani, mil interneti teel hääletamine on üldiselt kättesaadav, tohib see olla üksnes täiendav hääletamise viis teiste hääletamise võimaluste kõrval. Nn digitaalse lõhe ja selle mõju kohta valimistele vt ka Ü. Madise. Interneti teel hääletamise õiguslikke ja poliitilisi aspekte, lk 668. Eesti kogemus on näidanud, et elektroonilise hääletamise on (pärast harjumisperioodi) omaks võtnud lai ja mitmekesine ühiskonnagrupp, vt M. Solvak ja K. Vassil. E-voting in Estonia. Technological Diffusion and Other Developments Over Ten Years (2005–2015). Tartu Ülikool. Johan Skytte poliitikauuringute instituut 2016, lk 69.

¹⁰⁵ Nii Inimõiguste Ülddeklaratsioon art 21 lg 3 kui ka kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti art 25 punkt b nimetab valimiste võrdsust. EIK on ka inimõiguste ja põhivabaduse kaitse konventsiooni (1. protokoll art-st 3) tuletanud võrdse kohtlemise põhimõtte: EIK 02.03.1987 – Mathieu-Mohin ja Clerfayt vs. Belgia, p 54. Valimiste ühetaolisuse nõude kirjutasiid ette ka Eesti varasemad põhiseadused.

¹⁰⁶ H. Meyer. Wahlgrundsätze, Wahlverfahren, Wahlprüfung. – Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, lk 560 (äärenr 29–30).

- 59 Kui üldisuse põhimõte on suunatud sellele, et võimalikult suurel hulgal kodanikkonnast oleks valimisõigus, siis ühetaolise põhimõte nõuab valimisõigusega inimeste võimalikult ühesugust ehk võrdset kohtlemist.¹⁰⁷
- 60 Valimiste üldisuse ja ühetaolise põhimõtte mõjul on § 60 lg 1 lausetes 2–4 tagatud Riigikogu valimisõiguse käsitatav **erilise võrdsusõiguse**na.¹⁰⁸ „[Ü]hetaolise põhimõtte [kujutab] endast põhiseaduse §-s 12 sisalduva üldise võrdsusõiguse erijuhtumit.“¹⁰⁹ Riigikohus on rõhutanud, et PS ei nõua siiski inimeste täielikku faktiliselt võrdset kohtlemist ega pea ühetaolise nõude rikkumiseks seda, et seaduses on hääle andmiseks ette nähtud erinevaid aegu ja viise.¹¹⁰
- 61 Ühetaolisusega seoses rõhutatakse, et kõigil valijatel „peab olema võrdne arv hääli ning et kõigil häälte peab olema võrdne kaal esinduskogu kohtade jaotamise üle otsustamisel“.¹¹¹ Selleks, et arvesse läheks üksnes lubatud arv hääli (ühete häält ei loetaks korduvalt), on vajalik formaliseeritud hääletamismenetlus, eelkõige valijate registreerimine.¹¹²
- 62 Nõuet, et kõigil häälte oleks võrdne mõju hääletamistulemusele¹¹³, on keerulisem saavutada.¹¹⁴ Hääle mõju valimistulemusele sõltub sellest, kuidas hääli mandaatideks ümber arvestatakse, ning seeläbi on ühetaolise nõue tihedalt seotud valimissüsteemi puudutava proportsionaalsuse nõudega (§ 60 lg 1 teine lause). Hääle kaalu täielikku võrdsust pole võimalik saavutada ühegi valimissüsteemiga, seetõttu ei järeldu ühetaolise nõudest tingimata vajadus kehtestada proportsionaalne valimissüsteem.¹¹⁵ Ühetaolisust (samuti proportsionaalsust) kõige enam kitsendavaks peetakse sageli valimiskünnise kehtestamist.¹¹⁶
- 63 Ühetaolise põhimõtte rikkumist väitis president ka kohtuasjas, milles vaidlustas elektroonilise hääletamise põhiseaduspärasust. Presidendi arvates rikkus ühetaolise põhimõtet asjaolu, et elektroonilist häält sai muuta, kuid paberhäält mitte.¹¹⁷ Riigikohtu

¹⁰⁷ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 4. peatükk „Riigikogu“, § 60 komm., lk 16: „Valimised oleksid ühetaolised, kuid mitte üldised, kui näiteks meeste häälte oleks kõigil ühesugune kaal, naistel oleks aga keelatud valimistel osaleda. Samas oleksid üldised, kuid mitte ühetaolised, kui kõik kodanikud oleksid küll valimisõiguslikud, näiteks oleks aga naistel kaks häält meeste ühe vastu.“

¹⁰⁸ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 4. peatükk „Riigikogu“, § 60 komm., lk 16; M. Ernits. – PSKV₄, PS § 12 komm. 6 (lk 172).

¹⁰⁹ RKPJKo 01.09.2005, 3-4-1-13-05, p 21.

¹¹⁰ RKPJKo 01.09.2005, 3-4-1-13-05, p 24.

¹¹¹ RKPJKo 01.09.2005, 3-4-1-13-05, p 16.

¹¹² Vt J. Jäätma, A. Koitmäe ja T. Runthal. – PSKV₅, PS § 60 komm. 34–35.

¹¹³ H. Butzer. Bundestag: § 38 komm., äärenr 75. – V. Epping, C. Hillgruber (toim.). BeckOK Grundgesetz.

¹¹⁴ Selles kontekstis eristatakse „hääle väärtust“ („Zählwert“) ja „tulemuse väärtust“ („Erfolgswert“), viimase puhul ongi keeruline võrdsust tagada, mistõttu räägitakse „tulemuse võimaluse“ („Erfolgschance“) võrdsusest, vt J. Ipsen. Staatsrecht. 1: Staatsorganisationsrecht, lk 31 (äärenr 96).

¹¹⁵ EIK 18.02.1999 – Matthews vs. Ühendkuningriik, p 64.

¹¹⁶ H. Meyer. Wahlgrundsätze, Wahlverfahren, Wahlprüfung. – Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, lk 564 (äärenr 36). Vt künnise kohta allpool komm. 87–89.

¹¹⁷ Elektroonilise hääle muutmise võimalused on aja jooksul muutunud. Elektroonilist hääletamist võimaldanud valimisseadustes (RKVS (RT I 2002, 57, 355) § 44, KOVVS (RT I 2002, 36, 220) § 50 ja RaHS (RT I 2002, 30, 176) § 37) nende vastuvõtmisel 2002. aastal) hääle muutmise võimalust sätestatud ei olnud. See lisati enne 2005. aasta KOVi valimisi tehtud seadusemuudatusega (RT I 2005, 47, 387) KOVVS §-i 50. Esialgu oli selles ette nähtud võimalus muuta elektroonilist häält eel-hääletamise ajal uuesti elektrooniliselt hääletades, hääletamisedeliga eelhääletuse ajal hääletades ning hääletamisedeliga valimispäeval hääletades. Pärast seda, kui president jättis muutmiseseaduse välja kuulutamata, sätestati võimalus elektroonilist häält muuta, hääletades uuesti elektrooniliselt või hääletamisedeliga kuuendast päevast kuni neljanda päevani enne valimispäeva. Alates 2021. aastast on võimalik elektroonilist häält muuta nii eelhääletamise ajal kui valimispäeval (RKVS § 48⁵).

hinnangul oli selline erinev kohtlemine õigustatud, kuna hääle muutmine aitas kaitsta valimiste vabadust ja hääletamise salajasust.¹¹⁸

5. Valimiste otsesus

- 64 § 60 lg 1 kolmanda lause järgi on Riigikogu valimised ka **otsesed**.
- 65 Valimiste otsesuse põhimõtte nõuab, et valimisotsuse (tahteavaldus anda hääle kindla kandidaadi poolt) peab tegema vahetult valija. See põhimõtte keelab luua valimismenetluse, mis võimaldaks kellelgi teisel (isikul või organil) teha otsustus mandaadi kohta valija eest.¹¹⁹ Ajalooliselt on selliseks vahendavaks institutsiooniks olnud eelkõige valijamehed.¹²⁰
- 66 Valimiste otsesuse ehk vahetuse põhimõtte on samuti üldtunnustatud, kuigi rahvusvahelise õiguse aktides seda ei nimetata¹²¹ ning suuremaid vaidlusi selle põhimõtte järgimine tänapäeval ei tekita.
- 67 Otsesuse põhimõtte kitsenduseks ei peeta seda, kui valituks osutunud isik loobub mandaadist.¹²² Samuti seda, kui nt puudega isikut abistatakse hääletamisel, kuna sellisel juhul ei asenda abilise tahe hääletaja tahet.¹²³

6. Hääletamise salajasus

- 68 § 60 lg 1 neljas lause ütleb, et hääletamine Riigikogu valimistel peab olema **salajane**.
- 69 Hääletamise salajasuse nõue kaitseb valijat eelkõige selle eest, et kolmandad isikud ei saaks teada, kelle poolt ta hääletas (valimisotsuse ehk hääle salajasus ehk anonüümsus).¹²⁴ See välistab võimaluse avaldada valijale sotsiaalset survet, et valija saaks valida vabalt.¹²⁵ Hääletamise salajasuse nõude eesmärk ongi valimiste vabaduse kindlustamine.¹²⁶ Riigikohus on pidanud hääletamise salajasust valimisvabaduse alampõhimõtteks ja „valimiste vabaduse eeltingimuseks“.¹²⁷ Seotus valimisvabadusega tähendab, et salajasus ei ole üksnes valija õigus, vaid ka objektiivne demokraatliku süsteemi funktsioneerimist kindlustav põhimõtte, mis paneb ühtlasi valijale kohustuse hoida hääletamissaladust.¹²⁸

¹¹⁸ RKPJKo 01.09.2005, 3-4-1-13-05, p 27.

¹¹⁹ H. Butzer. Bundestag: § 38 komm., äärenr 66. – V. Epping, C. Hillgruber (toim.). BeckOK Grundgesetz.

¹²⁰ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 4. peatükk „Riigikogu“, § 60 komm., lk 17.

¹²¹ Euroopa Parlamendi valimiste otsesust nõuab ELPH § 39.

¹²² H. H. Klein ja K.-A. Schwarz. § 38 komm., äärenr 106. – Dürig/Herzog/Scholz. Grundgesetz-Kommentar.

¹²³ Samas, äärenr 109.

¹²⁴ H. H. Klein ja K.-A. Schwarz. § 38 komm., äärenr 117. – Dürig/Herzog/Scholz. Grundgesetz-Kommentar (98., elektrooniline väljaanne seisuga märts 2022).

¹²⁵ H. Meyer. Wahlgrundsätze, Wahlverfahren, Wahlprüfung. – Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, lk 555 (äärenr 19).

¹²⁶ J. Jäätma, A. Koitmäe ja T. Runthal. – PSKV, PS § 60 komm. 40; Ü. Madise. Interneti teel hääletamise õiguslikke ja poliitilisi aspekte, lk 665.

¹²⁷ RKPJKo 01.09.2005, 3-4-1-13-05, p 27.

¹²⁸ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 4. peatükk „Riigikogu“, § 60 komm., lk 17.

- 70 Tegemist on tänapäeval rahvusvaheliselt üldtunnustatud põhimõttega¹²⁹, mis oli väljendatud ka Eesti varasemates põhiseadustes (1920. a PS § 36 lg 1, 1937. a PS § 67 lg 1). Selle põhimõtte rakendamisele esitab väljakutseid eelkõige tehnoloogia areng.¹³⁰
- 71 Ajaliselt laieneb nõue nii hääletamise hetkele kui ka ajale pärast seda – väljendatud valimisotsus peab olema ja jääma salajaseks.¹³¹ Valija antud hääl ei tohi olla tuvastatav selle andmisel ega olla ka hiljem tema isikuga seostatav.¹³² Hääletamise eelneval ajal ei ole valimisotsust veel väljendatud, seetõttu ei ole küsimus mitte selle salajasuses, vaid pigem valimisotsuse kujundamise ja langetamise vabaduses.
- 72 Ka valijal on kohustus hoida saladuses just tegelikult väljendatud valimisotsust.¹³³ Seevastu enne või pärast hääletamist oma poliitilise valiku muul moel teatavaks tegemine hääle salajasuse nõuet ei riku, kuna tegelikult väljendatud otsustuse sisu teab üksnes valija ise.¹³⁴
- 73 Valimisotsuse ehk hääle salajasuse kõrval rõhutatakse hääletamise salajasuse põhimõtte osana ka nõuet sooritada hääletamise toiming privaatselt.¹³⁵ Viimast tuleb pidada hääle salajasuse ning lõppkokkuvõttes valimiste vabaduse teenistuses olevaks nõudeks.¹³⁶ Küsitav on, millises ulatuses laieneb hääletamise salajasuse nõue valimisotsuse sisu kõrval ka hääletamise ja hääletamas käimise faktile. Hääletamas käimist oleks valijal keeruline saladuses hoida.¹³⁷ Ka riik peab pidama arvestust selle üle, kes on käinud hääletamas ja kes mitte, seda eriti valimiste ühetaolisuse tagamiseks olukorras, kus on mitu erinevat hääletamisvõimalust.¹³⁸
- 74 Hääletamise salajasust, eelkõige toimingut privaatsust, aga ka hääle anonüümsust, kitsendab valija abistamine. See võib aga olla vajalik valimisõiguse teostamiseks.¹³⁹ Kui abistajale saab valimisotsuse sisu teatavaks, laieneb ka temale saladuse hoidmise kohustus.
- 75 Hääletamise salajasuse põhimõtte nõuab, et riik ise ei sekkuks salajasusse (tõrjeõiguslik külg), aga kaitseks valija hääle salajasust ka kolmandate isikute eest (õigus riigi kaitsele).¹⁴⁰

¹²⁹ Salajasust rõhutavad nii Inimõiguste Ülddeklaratsiooni art 21 lg 3, inimõiguste ja põhivabaduse kaitse konventsiooni protokoll 1. protokoll art 3 kui ka kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti art 25 lg 1 punkt b.

¹³⁰ Vt Euroopa Nõukogu soovitus e-hääletamise standardite kohta (CM/Rec(2017)5).

¹³¹ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 4. peatükk „Riigikogu“, § 60 komm., lk 17.

¹³² H. Meyer. Wahlgrundsätze, Wahlverfahren, Wahlprüfung. – Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, lk 555 (äärenr 20).

¹³³ Seetõttu ei tohiks hääletamisedelile oma nime kirjutada ega täita seda viisil, mis võimaldab valija muul viisil lihtsasti identifitseerimist. Samuti ei tohi hääletamisedelit pildistada ja avalikustada või elektrooniliselt hääletada nii, et juures viibijatel on võimalik näha seadme ekraani.

¹³⁴ H. Meyer. Wahlgrundsätze, Wahlverfahren, Wahlprüfung. – Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, lk 555 (äärenr 20).

¹³⁵ Vt Ü. Madise. Interneti teel hääletamise õiguslikke ja poliitilisi aspekte, lk 665, kus eristatakse hääle anonüümsust ja hääletamistoimingut privaatselt sooritamist.

¹³⁶ Samas, lk 665–666.

¹³⁷ Hääletamise fakti – kas hääletamas käinud valija ka tegelikult hääletas või mitte – saab valija varjata hääletamisedeli tühjaks jätmise või rikkumisega. Nn tühja sedeli võimaluse vajalikkust on rõhutatud ka elektrooniliste vahendite kasutamise korral – vt Euroopa Nõukogu soovitus e-hääletamise standardite kohta (CM/Rec(2017)5), p III.13.

¹³⁸ Nõustuda tuleb aga sellega, et hääletamas mittekäinute nimede avaldamine (eriti valimiskohustuse puudumisel) rikuks valimiste vabadust, J. Jätma, A. Koitmäe ja T. Runthal. – PSKV, PS § 60 komm. 40.

¹³⁹ Valija abistamise kohta vt A. Koitmäe. Valija tahte moonutusteta väljendamine hääletamise käigus ja usalduse tagamine hääletamisprotseduuride vastu, lk 125–127.

¹⁴⁰ Karistusõiguslikest meetmetest vt nt KarS § 166, mis näeb ette karistuse teise isiku valikuga ebaseadusliku tutvumise eest. Riigikohus on leidnud: „Karistusõiguslikel meetmetel on küll preventiivne tähendus, ent hilisem karistamine ei aita erinevalt elektroonilise hääle muutmise võimaluse kasutamisest valimiste vabaduse ja hääletamise salajasuse rikkumist kõrvaldada“, RKPJKo 01.09.2005, 3-4-1-13-05, p 30.

Riik peab looma tingimused, mis tagavad hääletamise salajasuse nii paberhääletuse¹⁴¹ kui elektroonilise hääletamise korral¹⁴² (sooritusõiguslik aspekt).

- 76 Siiski on keeruline efektiivselt tagada, et inimene ise ei rikuks hääletamise salajasuse nõuet, seda eriti elektroonilise hääletamise korral, mille juures puudub valimiste korraldajatel igasugune võimalus toimingute teostamise tingimusi kontrollida.¹⁴³ Kuna salajasuse nõue ei ole eesmärk omaette, vaid valimiste vabadust tagav nõue, on küsimus selles, millised on lubatavad mõjutused (nt abistamine) elektroonilisel hääletamisel ja kuidas kaitsta valijat lubamatute mõjutuste eest.¹⁴⁴
- 77 Elektroonilisel hääletamisel pole rõhk mitte niivõrd toimingute privaatsusel, kuivõrd hääle anonüümseks jäämisel.¹⁴⁵ Selle tagamise ja valimisotsuse lubamatu mõjutamise vastu kaitsvaks põhiliseks meetmeks on võimalus elektrooniliselt antud häält uuesti hääletades muuta (varem antud hääle tühistatakse). Kohtuasjas, kui president seadis kahtluse alla elektroonilise hääletamise põhiseaduspärasuse (valijate ühetaolise kohtlemise aspektist), pidas ka Riigikohus hääle muutmise võimalust meetmeks, mis kaitseb valimiste vabadust ja hääletamise salajasust.¹⁴⁶

7. Proportsionaalsuse nõue Riigikogu valimistel

- 78 PS § 60 lg 1 teise lause kohaselt valitakse Riigikogu liikmed **proportsionaalsuse** põhimõtte alusel.
- 79 Sättes väljendatud proportsionaalsuse nõue on eelkirjeldatud väga üldistest valimis-põhimõtetest veidi erinev, väljendades Eesti põhiseadusandja põhimõttelist otsustust ühe valimissüsteemi kasuks. Proportsionaalse valimissüsteemi eelistamisega PSis välistati teised võimalused, eelkõige majoritaarne ehk enamuse valikul põhinev valimissüsteem.¹⁴⁷
- 80 Paljude riikide põhiseadused sellist põhimõttelist valimissüsteemi valikut seadusandjale ette ei kirjuta, jättes ka selle seadusandja enda otsustada.¹⁴⁸ Sellisel juhul juhivad valimissüsteemi kujundamist teised valimis-põhimõtted, kusjuures proportsionaalsuse kasuks otsustamisel võib rolli mängida eelkõige ühetaolisuse nõue. Ka rahvusvahelises õiguses tunnustatakse riigisisese seadusandja ulatuslikku otsustusruumi valimissüsteemi kujundamisel, kui on tagatud valijate võrdne kohtlemine ja rahva vaba tahte väljendamine.¹⁴⁹ EIK on mh leidnud, et valimiste võrdsuse (ühetaolisuse) nõudest ei tulene proportsionaalse

¹⁴¹ Hääletamise salajasust tagavad eelkõige hääletamisruumis asuv hääletamiskabiin, anonüümne hääletamissedel ja valimiskast, vt J. Jäätma, A. Koitmäe ja T. Runthal. – PSKV, PS § 60 komm. 41. Hääletamine väljaspool hääletamisruumi võib olla vajalik, et realiseerida valimisõigust RKPJKo 15.09.2021, 5-21-11/2, p 20.

¹⁴² Hääletamise salajasust tagavate meetme kohta elektroonilisel hääletamisel vt J. Jäätma, A. Koitmäe ja T. Runthal. – PSKV, PS § 60 komm. 51.

¹⁴³ RKPJKo 01.09.2005, 3-4-1-13-05, p 28: „Efektiivseim viis tagada valija vabadus mis tahes välistest mõjutustest on võimaldada hääletamist üksnes valimisjaoskonnas ja hääletamiskabiinis, kuhu valija siseneb üksinda. On selge, et elektroonilise hääletamise korral kontrollimata keskkonnast ehk kasutades Interneti keskkonda väljaspool valimisjaoskonda, on välistest mõjudest vaba hääletamist ja salajasust raskem riiklikult tagada.“

¹⁴⁴ Nt kuidas mõista, milline on ebaseaduslik valikuga tutvumine KarS § 166 tähenduses. Elektroonilisel hääletamisel abistamise kohta hoolekandeesutustes vt A. Koitmäe. Valija tahte moonutusteta väljendamine hääletamise käigus ja usalduse tagamine hääletamisprotseduuride vastu, lk 125–127.

¹⁴⁵ Vt nt Ü. Madise. Interneti teel hääletamise õiguslikke ja poliitilisi aspekte, lk 666, kus räägitakse „salajasuse põhimõtte ümbermõtestamisest“ elektroonilise hääletamise kontekstis.

¹⁴⁶ RKPJKo 01.09.2005, 3-4-1-13-05, p 27 ja 30.

¹⁴⁷ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 4. peatükk „Riigikogu“, § 60 komm., lk 18; J. Jäätma, A. Koitmäe ja T. Runthal. – PSKV, PS § 60 komm. 18.

¹⁴⁸ Proportsionaalsuse põhimõtte on kirjutas nt Taani põhiseaduses (art 31 lg 2).

¹⁴⁹ EIK 02.03.1987 – Mathieu-Mohin ja Clerfayt vs. Belgia, p 54.

- valimissüsteemi kehtestamise nõuet.¹⁵⁰ Seevastu Euroopa Parlamendi valimistel on proportsionaalse valimissüsteemi kasutamine kohustuslik.¹⁵¹
- 81 Proportsionaalsuse põhimõte oli kirjas ka 1920. a PSis (§ 36) ning seda 1933. a ei muudetud, kuigi lisati täiendus, et valijal peab olema võimalus valida üksikuid isikuid. 1937. a PSis nähti aga ette valimiseks majoritaarne valimissüsteem (Riigikogu teise koja ehk Riigivolikogu liikmed valiti isikuvalimistel enamuse põhimõttel, § 67 lg 1).
- 82 Põhiseaduse Assamblees töö aluseks võetud Jüri Adamsi töörühma eelnõu eeskujuks oli suuresti 1920. a PS ja eelnõus oli ka valimiste proportsionaalsuse nõue.¹⁵² Assamblee aruteludes oli küsimuse all, kas kirjutada proportsionaalne valimissüsteem seadusandjale ette ja välistada seeläbi teistsuguse valimissüsteemi valik seadusandja poolt või jätta valimiste korraldus seadusandja otsustada.¹⁵³ Eelistati siiski PSi kirja panna, välistamaks ohtu, et igaks valimiseks hakataks valimiskorda muutma.¹⁵⁴ Aruteludes leiti, et valimistel peaks saama osaleda ka üksikkandidaadid.¹⁵⁵ Eelnõu esialgne versioon nimetas „erakondade ja kodanike liitude poolt seaduslikus korras esitatud nimekirju“, mis oleks välistanud üksikkandidaatide osalemise. Samuti tõusis korduvalt küsimus, ega proportsionaalsuse põhimõte välista valimiskünnise kehtestamist. Valimiskünnise kokkusobivust proportsionaalsuse põhimõttega kinnitasid sõnavõttudes nii Jüri Adams kui Illar Hallaste.¹⁵⁶
- 83 Proportsionaalsuse põhimõte valimistel tähendab eelkõige seda, et rahva esinduskogu mandaadid jagatakse proportsionaalselt valijate toetusega.¹⁵⁷ Eesmärgiks on, et rahva esinduskogu oleks võimalikult rahva tahte peegelpilt. See põhimõte on tihedalt seotud valimiste ühetaolisuse nõudega, kuna on suunatud samuti häältele võimalikult võrdse kaalu tagamisele, võimaldades seda saavutada paremini kui majoritaarne valimissüsteem.¹⁵⁸ Majoritaarsetel valimistel saab mandaadi see, kes saab häälteenamuse, ülejäänud hääled lähevad aga kaotsi.¹⁵⁹
- 84 Kuigi proportsionaalsuse põhimõte ei välista üksikkandidaatide osalemist valimistel, eeldab see põhimõte kandidaatide nimekirju, kuna vastasel juhul ei saaks põhimõte rakendada.¹⁶⁰ Samuti on üldjuhul vajalikud mitmemandaadilised valimisringkonnad.¹⁶¹ Riigikohus on märkinud: „Valimisringkondade kindlaks määramine pole iseenesest vastuolus põhiseadusega. Põhiseadus ei nõua Riigikogu valimisi ühes üleriigilises valimisringkonnas. [---] Proportsionaalsuse põhimõte on rakendatav nimekirjadega valimiste puhul.
-
- ¹⁵⁰ EIK 18.02.1999 – *Matthews vs. Ühendkuningriik*, p 64.
- ¹⁵¹ Vt Nõukogu 13. juuli 2018. aasta otsust (EL, Euratom) 2018/994, millega muudeti Euroopa Parlamendi liikmete otsesel ja üldistel valimistel käsitlevat akti („valimisakt“) (lisatud nõukogu 20. septembri 1976. a otsusele 76/787/ESTÜ, EMÜ, Euratom).
- ¹⁵² Adamsi töörühma eelnõu § 53 esimene alternatiiv. Eelnõus oli ka teine alternatiiv, kus pool Riigikogu liikmetest oleks valitud mitmemandaadilistes ringkondades isikuvalimiste põhimõttel (§ 53 lg 2) – vt eelnõu V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1169–1182.
- ¹⁵³ Nt J. Raidla töögrupi eelnõus valimissüsteemi ei täpsustatud (§ 56 lg 1), vt eelnõu: samas, lk 1141–1155.
- ¹⁵⁴ I. Hallaste selgitas: „[k]ui mingi partei saab riigikogus enamuse, siis tekib kiusatus suruda läbi riigikogus valimisseadus, mis lähtub enamusvalitsuse põhimõttest. See võiks olla kasulik sellele parteile, aga ei pruugi olla kasulik riigi poliitilisele arengule tervikuna“, samas, lk 239.
- ¹⁵⁵ Vt samas, lk 239.
- ¹⁵⁶ Vt. Adamsi sõnavõttu: V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 126; samuti I. Hallaste sõnavõttu (samas, lk 365): „See lause välistab ainult enamusvalitsuse, kõik muud otsad jäävad lahtiseks, võimaldades künnist, võimaldab ka kasutada sama süsteemi, lähtudes proportsionaalsuse põhimõttest.“
- ¹⁵⁷ Ü. Madise. Kas Riigikogu valimise korra muutmine lahendaks rahva võimust võõrandumise probleemi? – *Juridica* 2004/9, lk 586.
- ¹⁵⁸ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 4. peatükk „Riigikogu“, § 60 komm., lk 18.
- ¹⁵⁹ J. Jäätma, A. Koitmäe ja T. Runthal. – PSKV₅, PS § 60 komm. 12.
- ¹⁶⁰ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 4. peatükk „Riigikogu“, § 60 komm., lk 17 ja 19.
- ¹⁶¹ Ü. Madise. Kas Riigikogu valimise korra muutmine lahendaks rahva võimust võõrandumise probleemi?, lk 586.

Seega tuleneb põhiseadusest, et valimissüsteemi kujundamisel tuleb lähtuda eelkõige nimekirjadevahelisest konkurentsist.¹⁶²

- 85 PSi tasandil proportsionaalse valimissüsteemi kindlaksmääramisega ei ole siiski seadusandjalt võetud võimalust valimissüsteemi kujundamiseks, kuna paljud valimiste korraldust, valimistulemuste kujunemist ja mandaatide jaotust mõjutavad küsimused (eelkõige valimisringkondade arv ja suurus, jaotatavate mandaatide arv ning jagamise aluseks olev arvutusmeetod) on seadusandja otsustada (§ 60 lg 5).¹⁶³
- 86 Valimiskünnist peetakse kõige suuremaks, kuigi põhimõtteliselt lubatavaks ja vajalikuks kõrvalekaldeks proportsionaalsuse põhimõttest. Valimiskünnis määrab ära, mitu protsenti häältest peab saama, et osaleda mandaatide jagamisel. Sobivaks on peetud kuni 7% künnist¹⁶⁴, kuigi EIK ei pidanud ka nt 10% künnist konventsiooni rikkumiseks.¹⁶⁵
- 87 Kehtiv RKVS näeb Riigikogu valimistel ette 5% suuruse valimiskünnise (5% üle riigi antud häältest), et nimekiri saaks osaleda ringkonna- ja kompensatsioonimandaatide jagamisel (RKVS § 62). Sama kõrge künnis on sätestatud KOVVSis kohaliku omavalitsuse volikogude valimiseks (KOVVS § 56). Isik pääseb parlamenti (isikumandaadiga) ka siis, kui ta täidab ringkonna lihtkvoodi (valimisringkonnas antud kehtivate häälte arv jagatud selle ringkonna mandaatide arvuga (RKVS § 62 lg 1), isegi juhul, kui nimekiri tervikuna 5% künnist ei ületa. Sama kehtib üksikkandidaatide kohta, kes ringkonna- ja kompensatsioonimandaatide jagamisel ei osale.¹⁶⁶ Euroopa Parlamendi valimistel praegu valimisseadus künnist ette ei näe, kuigi Euroopa Liidu õigus lubab kuni 5% künnise kehtestamist.¹⁶⁷ Ka EIK on valimiskünnise kehtestamise eesmärgina aktsepteerinud vajadust hoida ära liiga paljude erinevate poliitiliste jõudude osalemine parlamendi töös.
- 88 Võrreldes teiste valimissüsteemidega¹⁶⁸ annab proportsionaalne valimissüsteem ka väiksematele poliitilistele jõududele võimaluse parlamenti pääseda¹⁶⁹, künnis seevastu annab proportsionaalse süsteemi raames eeliseid suurematele erakondadele. Eesmärgiks on vältida parlamendi liigset killustumist, mis võib pärssida parlamendi töövoimet.¹⁷⁰ Killustatud parlament võib tuua kaasa sagedased valitsuse vahetused ja viia poliitilise ebastabiilsuseni riigis.¹⁷¹

¹⁶² RKPJKo 27.01.2003, 3-4-1-3-03, p 12. Kohtuasjas soovis kaebaja kandideerida ühes, kogu Eestit hõlmavas valimisringkonnas.

¹⁶³ Riigikogu valimissüsteemi üksikasjade kohta kehtivas õiguses vt J. Jäätma, A. Koitmäe ja T. Runthal. – PSKV₅, PS § 60 komm. 20–27.

¹⁶⁴ Ü. Madise. Kas Riigikogu valimise korra muutmine lahendaks rahva võimust võõrandumise probleemi?, lk 586.

¹⁶⁵ EIK 08.07.2008 – Yumak ja Sadak vs. Türgi. Esmapilgul Euroopa kontekstis liiga kõrge künnise luges kohus siiski lubatavaks, kuna koostoimes teiste riigisiseste meetmetega ei võtnud see kaebajalt konventsioonis tagatud õigust osaleda valimistel (p 147).

¹⁶⁶ Vt täpsemalt J. Jäätma, A. Koitmäe ja T. Runthal. – PSKV₅, PS § 60 komm. 14.

¹⁶⁷ Liikmesriikidele, kellel on vähemalt 35 kohta Euroopa Parlamendis, kehtestati kohustus alates 2024. aastast sätestada 2–4% suurune künnis: vt Nõukogu 13. juuli 2018. aasta otsus (EL, Euratom) 2018/994. Eestil on parlamendis 7 kohta.

¹⁶⁸ Ü. Madise. Kas Riigikogu valimise korra muutmine lahendaks rahva võimust võõrandumise probleemi?, lk 586.

¹⁶⁹ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 4. peatükk „Riigikogu“, § 60 komm., lk 18.

¹⁷⁰ Samas, lk 16; J. Jäätma, A. Koitmäe ja T. Runthal. – PSKV₅, PS § 60 komm. 14.

¹⁷¹ Liiga äärmuslikku proportsionaalsuse põhimõtte järgimist on peetud põhjuseks, mis viis diktatuuri kehtestamiseni esimese Eesti Vabariigi ajal, vt Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 4. peatükk „Riigikogu“, § 60 komm., lk 18–19. Seevastu kaasaegsed autorid (Eugen Maddison ja Oskar Angelus ning Valter Nõges) leidsid, et valimisseadus tõlgendas proportsionaalsuse põhimõtet kitsendavalt ja takistas liigselt Riigikokku pääsemist, vt kaassõna artiklis O. Angelus ja E. Maddison. Eesti Vabariigi põhiseadus 15. juunist 1920. Kommenteeritud väljaanne. – Riigiõiguse aastaraamat 2021, lk 326–327.

- 89 Kunnis ei tohi aga olla liiga kõrge, samuti peavad valimisringkondade arv ja suurus ning neis jaotatavate mandaatide arv kohaselt toetama proportsionaalse esindatuse nõuet. Kuna valijate arv erinevates piirkondades ei ole püsiv, peaks seadusandja aeg-ajalt hindama valimisringkondade moodustamise põhimõtteid, et mandaatide arv võimaldaks endiselt saavutada proportsionaalse valimistulemuse.¹⁷²

C. Riigikogu valimisõigus

1. Üldised märkused

- 90 Kõige üldisemalt on valimispõhiõiguse sisuks õigus valida (anda oma hääl) Riigikogu valimistel ja õigus kandideerida Riigikokku. Esimesel juhul on tegemist **aktiivse** ja teisel juhul **passiivse** valimisõigusega.¹⁷³
- 91 Siinse käsitluse järgi tuleneb aktiivne ja passiivne valimisõigus § 60 lg 1 lausetest 2–4, § 57 sätestab selle õiguse piirid (määratledes isikulise kaitseala), mida täiendab passiivse valimisõiguse osas § 60 lg 2 (sätestades täiendava isikulise kaitseala piiri).¹⁷⁴
- 92 Valimisõiguse osaks peetakse ka õigust seada üles kandidaate, mis kirjanduses paigutatakse aktiivse valimisõiguse alla¹⁷⁵, kuid Riigikohtu praktikas jäetakse selle õiguse kuuluvus pigem määratlemata.¹⁷⁶ Seaduse tasandil on kandidaatide ülesseadmise õigus Riigikogu valimistel isikutel, kes on passiivse valimisõiguse kandjad – kandidaate on õigus üles seada erakonnal ja üksikkandidaadil (iseennast) (RKVS §-d 26 ja 27). Passiivne valimisõigus seevastu hõlmab lisaks õigusele kandideerida ka õiguse valimisvõidu korral saada parlamendis mandaat ning asuda täitma sellega seotud õigusi ja kohustusi.¹⁷⁷ EIK on leidnud, et ilma õiguseta asuda ametisse oleks õigus kandideerida tähenduseta.¹⁷⁸
- 93 Passiivse valimisõiguse osa, mis on seotud mandaadi omamisega, reguleerivad täpsemalt teised PSi sätted, mida võib käsitada *lex specialis*'tena §-s 60 tagatud passiivse valimisõiguse suhtes.¹⁷⁹ See tähendab ühtlasi, et mandaadi omamise küsimustes kohaldatakse §-s 60 niivõrd, kuivõrd erisätetest ei tulene teisiti. Kuigi passiivse valimisõiguse kui *lex generalis*'e riiveks saab pidada ka nt PSis sätestatud ametite ühitamise keeldusid (§ 63 lg

¹⁷² J. Jäätma, A. Koitmäe ja T. Runthal. – PSKV₅, PS § 60 komm. 20.

¹⁷³ Vt nt H. H. Klein ja K.-A. Schwarz. § 38 komm., äärenr 153. – Dürig/Herzog/Scholz. Grundgesetz-Kommentar.

¹⁷⁴ Vt vaidluse kohta hääleõiguse (sh Riigikogu valimisõiguse) normatiivsete aluste kohta § 57 komm. 16–24, Riigikogu valimisõiguse rekonstrueerimise ettepaneku kohta § 57 komm. 25–36. Riigikogu valimisõiguse kui hääleõiguse osa isikulise kaitseala kohta vt ka § 57 IV osa.

¹⁷⁵ Vt Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 4. peatükk „Riigikogu“. § 60 komm., lk 12; M. Ernits. Põhiseaduse Riigikogu peatüki probleemid, lk 308; J. Jäätma, A. Koitmäe ja T. Runthal. – PSKV₅, PS § 60 komm. 1.

¹⁷⁶ Vt RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 29 ja kohaliku omavalitsuse volikogude valimise kontekstis RKPJKo 15.07.2002, 3-4-1-7-02, p 17 ja 19.

¹⁷⁷ Vt J. Jäätma, A. Koitmäe ja T. Runthal. – PSKV₅, PS § 60 komm. 1; Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 4. peatükk „Riigikogu“, § 60 komm., lk 12. Riigikohus on seda öelnud kohaliku omavalitsuse volikogu passiivse valimisõiguse kontekstis, vt RKPJKo 17.04.2020, 5-19-45/9, p 42.

¹⁷⁸ EIK 07.03.1984 – M. vs. Ühendkuningriik.

¹⁷⁹ Õigust asuda mandaadi täitmisele on tuletatud § 61 lg-st 2 (Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 4. peatükk „Riigikogu“, § 60 komm., lk 12; M. Ernits. Põhiseaduse Riigikogu peatüki probleemid, lk 308), mandaadi teostamisega seotud õigused aga § 62 (vt nt RKPJKo 23.12.2021, 5-21-32/8, p 35).

- 1, § 84, § 99, § 125 ja § 147 lg 3)¹⁸⁰ ning Riigikogu liikme volituste peatumise ja lõppemise aluseid (§ 64)¹⁸¹, siis neid siin täpsemalt ei käsitleta.
- 94 Valimis põhiõigus annab ka õiguse nõuda, et valimiste korraldamisel peetaks kinni kõigist valimis põhimõtetest.¹⁸² Seetõttu riivab valimis põhimõtetest kõrvale kaldumine Riigikogu valimisõiguse esemelist kaitseala ning põhiõiguse kandjal on **õigus** oma subjektiivse õiguse kaitseks **pöörduda kohtusse** (§ 15 lg 1).¹⁸³ Samuti võib valimisõiguse osana näha õigust sellele, et valimised toimuksid – perioodiliselt, PSis ettenähtud ajavahemike järel (sellel õigusel on seos § 60 lg-ga 3, mis reguleerib korraliste valimiste aega).¹⁸⁴
- 95 PS tagab Riigikogu valimisõiguse kui **vabadus-** ehk **tõrjepõhiõiguse**. Selle sisuks on põhiõiguse kandja luba teha midagi või tegemata jätta¹⁸⁵ – õigus osaleda aktiivselt või passiivselt Riigikogu valimistel – või mitte osaleda. Põhiõiguse kandjal on õigus nõuda, et põhiõiguse adressaat (riik) ei teeks takistusi valimisõiguse kasutamiseks. „Eelkõige kaitseb hääletamisõigus valijat riigi sekkumise eest tema vaba tahte väljendamisse.“¹⁸⁶
- 96 Teisalt on vabaduspõhiõigusest tulenevalt põhiõiguse kandjal ka õigus sellele, et riik ei sunniks teda valimistel osalema. Kuna PS valimiskohustust ette ei näe (ei ole sätestatud sellist põhikohustust¹⁸⁷), oleks sellise kohustuse seaduses sätestamine valimis põhiõiguse riive. See valimis põhiõiguse aspekt on seotud eelkõige **valimiste vabaduse** põhimõttega.
- 97 PS tagab ka **spetsiifilise võrdsusõiguse**, mis on seotud eelkõige valimiste **üldisuse** ja **ühetaolisuse** põhimõttega.¹⁸⁸
- 98 Lisaks sellele tagab PS Riigikogu valimisõiguse ka **sooritus põhiõigusena**, nii õigusena **korraldusele ja menetlusele** kui ka **kaitseõigusena**. Kui vabaduspõhiõigus annab põhiõiguse kandjale õiguse riigi negatiivsele tegevusele, siis sooritus põhiõigus kohustab riiki positiivseks tegevuseks.¹⁸⁹
- 99 Valimis põhimõtted on väga üldised, mistõttu vajab valimiste korraldus seaduse tasandil reguleerimist ja valimissüsteem täpsemat väljakujundamist. „Hääletamisõiguse kasutamine ei ole mõeldav ühelt poolt hääletamist ja teiselt poolt kandideerimist reguleeriva õigusliku raamistikuta. [---] Hääletamisõiguse kasutamiseks vajalike tingimuste loomine tähendab eelkõige hääletamismenetluse sätestamist.“¹⁹⁰ Sellele vajadusele viitab ka § 60 lg 5. Iga-sugune reguleerimine ja väljakujundamine aga riivab vabaduspõhiõiguse esialgu (*prima facie*) piiramatult tagatud kaitseala.

¹⁸⁰ Nt Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 4. peatükk „Riigikogu“, § 60 komm., lk 14.

¹⁸¹ Kohtuasjas RKPJKo 17.04.2020, 5-19-45/9, p 42, mis puudutas kohaliku omavalitsuse volikogu liikme mandaati, tuvastas Riigikohus passiivse valimisõiguse riive, kuna kohaliku omavalitsuse volikogu liikme mandaati ükski teine PSi säte ei reguleeri. Ka passiivset valimisõigust PS otsesõnu ei nimeta, see tuletatakse §-st 156.

¹⁸² Seejuures on valijal õigus ka selliste põhimõtete järgimisele, mis esmapilgul näivad puudutavat passiivset valimisõigust, nt proportsionaalsuse põhimõte. Vt EIK 05.07.2016 – Strack ja Richter vs. Saksamaa, kus valijad kaebasid proportsionaalsuse põhimõtte rikkumise üle valimiskünnise kehtestamise tõttu (kaebus jäi rahuldamata). Vt ka H. H. Klein ja K.-A. Schwarz. § 38 komm., äärenr 161. – Dürig/Herzog/Scholz. Grundgesetz-Kommentar.

¹⁸³ M. Ernits. Põhiseaduse Riigikogu peatüki probleemid, lk 308.

¹⁸⁴ J. Jäätmä, A. Koitmäe ja T. Runthal. – PSKV₃, PS § 60 komm. 1.

¹⁸⁵ M. Ernits. – PSKV₄, 2. ptk sissejuhatus komm. 21 (lk 104).

¹⁸⁶ RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 30.

¹⁸⁷ Põhikohustuse kohta üldiselt vt M. Ernits. – PSKV₄, 2. ptk sissejuhatus komm. 17–18 (lk 103); samuti H. Kalmo ja O. Kask. – PSKV₅, 2. ptk sissejuhatus.

¹⁸⁸ M. Ernits. – PSKV₄, § 12 komm. 6 (lk 172).

¹⁸⁹ M. Ernits. – PSKV₄, 2. ptk sissejuhatus komm. 22 (lk 104).

¹⁹⁰ RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 30.

- 100 Samuti on põhiõiguse adressaadil kohustus võtta meetmeid, et kaitsta põhiõiguse kandjat kolmandate isikute rünnete eest.¹⁹¹
- 101 Riigikogu valimisõigus on **kvalifitseeritud piiriklausliga** põhiõigus.¹⁹² Kvalifitseeritud piiriklausli näeb ette eelkõige § 58, mis lubab piirata kinnipidamisasutuses karistust kandvate isikute (kinnipeetavate) hääleõigust, sh Riigikogu aktiivset ja passiivset valimisõigust (vt selle kohta § 58 kommentaare). Lisaks sellele on kvalifitseeritud piiriklauslid sätestatud §-des 124 ja § 130 (vt selle kohta allpool komm. 116–122).
- 102 Kvalifitseeritud piiriklausliga põhiõiguse riivet võivad õigustada ka teised põhiseaduslikku järku väärtused.¹⁹³ Seetõttu ei saa aga § 60 lg 5 käsitleda lihtsa seadusereservatsioonina, mis lubaks seadusandjal valimisõigust piirata ükskõik millisel PSiga kooskõlas oleval (legitiimsel) eesmärgil.
- 103 Valdavalt ollakse seisukohal, et valimisõigus on isiklik õigus, mida põhiõiguse kandja saab realiseerida üksnes ise. Seda ei saa teisele isikule üle kanda ega realiseerida esindaja kaudu.¹⁹⁴

2. Isikuline kaitseala

- 104 § 60 lg 1 lausetes 2–4 tagatud Riigikogu valimisõigust piiravad PSi sätted, mis määravad kindlaks selle põhiõiguse isikulise kaitseala. § 57 on hääleõiguse (sh Riigikogu valimisõiguse) isikulise kaitseala määratlev üldsäte, milles sätestatud miinimumvanuse nõude osas on § 60 lg 2 passiivse valimisõiguse jaoks kehtivaks erisätteks.¹⁹⁵
- 105 Isikuline kaitseala määrab ära, kellele on õigus kõnealusele põhiõigusele tugineda (põhiõiguse kandja). Isikulise kaitseala piiritlevad tunnused on sellele põhiõigusele PSist endast tulenevad piirid, mis kitsendavad *prima facie* laialt tagatud kaitseala. Valimisõiguse (ja hääleõiguse) kontekstis nimetatakse neid ka valimistsensusteks ning sageli seostatakse neid valimiste üldisuse põhimõttega¹⁹⁶, kuna piiride kohaldamise tagajärjeks on teatud isikute gruppidel valimisõiguse puudumine. Siiski on tegemist esmajoones *prima facie* laialt tagatud vabaduspõhiõiguse (ja valimiste vabaduse põhimõtte) kitsendamisega.¹⁹⁷
- 106 Riigikogu **aktiivse valimisõiguse** kandjateks on teovõimelised Eesti kodanikud, kes on vähemalt **18 aastat** vanad (§ 57 lg-d 1 ja 2). Esimestel Riigikogu valimistel 1992. a oli küsimuse all, kas osaleda peaksid saama ka inimesed, kes alles taotlesid kodakondsust. Rahvahääletusel siiski otsustati selle vastu.¹⁹⁸ Isikulise kaitseala tunnuseid – **kodakondsus**, **teovõime** ja aktiivse valimisõiguse vanuse alampiiri (18 aastat) on käsitletud § 57 kommentaaris.¹⁹⁹

¹⁹¹ Vt eespool komm. 38 valimiste vabaduse kontekstis.

¹⁹² Vt selle kohta § 57 komm. 30–33.

¹⁹³ M. Ernits. – PSKV₄, 2. ptk sissejuhatus komm. 48–49; vt ka nt RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 52.

¹⁹⁴ H. H. Klein ja K.-A. Schwarz. § 38 komm., äärenr 155. – Dürig/Herzog/Scholz. Grundgesetz-Kommentar.

¹⁹⁵ Vt § 57 komm. IV osa.

¹⁹⁶ T. Annus. RÕ₂, lk 63; Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 4. peatükk „Riigikogu“, § 60 komm., lk 14; J. Jäätma, A. Koitmäe ja T. Runthal. – PSKV₅, PS § 60 komm. 30.

¹⁹⁷ Kui näha tsensust üldisuse, mitte vabaduse kitsendusena, tekiks olukord, kus vabaduspõhiõiguse riivele eelistatakse võrdsusõiguse riivet. Põhiõiguse riive on alati teatud isikute grupi riive ning alati on võimalik see esitada seetõttu pelgalt võrdsuse riivena, mis põhiõigusdogmaatika seisukohalt ei oleks aga hea lahendus.

¹⁹⁸ Vt eespool komm. 14.

¹⁹⁹ Vt § 57 komm. IV osa.

- 107 Ka Riigikogu **passiivse valimisõiguse** kandjaks on teovõimelised Eesti kodanikud (§ 57 lg-d 1 ja 2). § 60 lg 2 kohaselt peavad aga Riigikokku kandideerivad isikud olema vähemalt **21 aastat** vanad.
- 108 1920. a PSis aktiivse ja passiivse valimisõiguse iga ei eristatud, see oli mõlemal juhul 20 aastat (§ 27 teine lause ja § 37) ning seda 1933. aastal ei muudetud. 1937. a PSis tõsteti mõlemat miinimumvanuse nõuet – kandideerimisiga 25 aastani (§ 67 lg 3) ja aktiivse valimisõiguse iga 22 aastani (§ 36).
- 109 Ka Põhiseaduse Assamblee töös aluseks võetud eelnõus oli aktiivse ja passiivse valimisõiguse iga sama (18 aastat)²⁰⁰, kuid menetluses leiti, et tõsiselt võetav kandidaat peaks olema vanem.²⁰¹ Assamblees kaaluti ka võimalust miinimumiga määratlev arv PSi tekstist välja jätta või määratleda iga „täiseaga“²⁰², et see ei jääks ühiskondlikule arengule jalgu. Praegu on Euroopas parlamenti kandideerimise iga enamasti 18 aastat.²⁰³
- 110 Sarnaselt aktiivse valimisõiguse miinimumvanusega tekib ka passiivse valimisõiguse puhul küsimus, mis hetkeks peab olema isik saanud 21-aastaseks, et tal tekiks õigus Riigikokku kandideerida. Valimiste korraldus algab mitu kuud enne valimispäeva, sh kandidaatide registreerimine. Kehtiv valimisseadus on lugenud otsustavaks kandidaatide registreerimise viimase päeva (RKVS § 4 lg 4).
- 111 Riigikogu passiivse valimisõiguse kandjaks võivad olla ka **juridilised isikud**, kellele § 9 lg-st 2 tulenevalt laieneb põhiõigusvõime selle põhiõiguse kandmiseks. Eelkõige tuleb passiivse valimisõiguse kandjaks pidada erakondi § 48 tähenduses.²⁰⁴ Kehtiva õiguse järgi on erakond mittetulundusühing ja valimisliit seltsing²⁰⁵, mis mõlemad tuleks lugeda aga PSi mõttes juriidiliseks isikuks ja erakonnaks.²⁰⁶ Kuna RKVS ei võimalda valimisliidul osaleda Riigikogu valimistel, piirab see valimisliidu passiivset valimisõigust.

3. Riigikogu valimisõiguse piiramine

- 112 PSis on mitu sätet, milles nähakse ette **kvalifitseeritud piiriklausel** (kvalifitseeritud seadusereservatsioon) valimispõhiõiguse piiramiseks. Tegemist on normidega, mis volitavad seadusandjat seda põhiõigust piirama üksnes sättes nimetatud eesmärgil. Osas, milles piiriklausel puudub, tuleb § 60 lg 1 lausetes 2–4 tagatud valimispõhiõigust pidada **ilma piiriklauslita (seadusereservatsioonita) põhiõiguseks**. Eesti põhiõigusdogmaatikas ollakse seisukohal, et ka ilma piiriklauslita põhiõigust on võimalik piirata, kui seda õigustavad põhiseaduslikud väärtused.²⁰⁷ Eelõeldu kehtib ka teiste hääleõiguse osaks olevate põhiõiguste – rahvahääletamisõigus (§ 57) ja Euroopa Parlamendi valimisõigus (§ 57) – kohta.²⁰⁸

²⁰⁰ J. Adams toetas ka assamblee aruteludes miinimumvanust 18, et perspektiivikaid noori poliitikuid mitte poliitikast eemale peletada, vt V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 625.

²⁰¹ I. Hallaste nägi ohtu, et nalja pärast hakatakse nimekirja etteotsa seadma 18-aastaseid inimesi, samas, lk 626–627.

²⁰² Samas, lk 625–626.

²⁰³ Sellest kõrgem on miinimumiga enamasti endistes n-ö idabloki riikides ning Itaalias ja Kreekas, vt ülevaadet kandideerimise ea kohta: Mapping minimum age requirements concerning the rights of the child in the EU. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) 2017.

²⁰⁴ Vt § 48 kommentaare. Sättest tuletatud erakonnapõhiõiguse ja selle sisu kohta vt M. Ernits. Erakond Eesti põhiseaduses ja erakonnaseaduses, lk 306–318.

²⁰⁵ EKS § 1 lg 2 ning KOVVS § 31¹ lg 1; osaliselt laienevad valimisliidule ka erakonna reeglid – vt EKS § 5¹. Erinevalt mittetulundusühingust ei ole seltsing juriidiline isik, vaid moodustatakse VÕS § 580 kohaselt sõlmitud lepinguga.

²⁰⁶ Juriidilise isiku põhiõigusvõime kohta vt M. Ernits. – PSKV₄, PS § 9 komm. 19–22 (lk 135–136).

²⁰⁷ Vt § 57 komm. 30–33.

²⁰⁸ Vt § 57 komm. 37–40 ja 41–47.

- 113 Kommenteeritavas paragrahvis ei käsitleta passiivset valimisõigust piiravaid PSi sätteid, mis puudutavad Riigikogu liikme mandaadi omamist (passiivse valimisõiguse *lex specialis*).²⁰⁹
- 114 Passiivset valimisõigust piiras varem ka PSRS §-s 6 sätestatud ja kuni 31. detsembrini 2000 kehtinud **süümevande nõue**. Põhiseaduse Assamblees oli põhjalik mõttevahetus selle üle, kas süümevanne on piisav meede, et välistada riigivõimu teostamiselt nõukogude režiimi aktiivsed osalised.²¹⁰ Selliste isikute passiivsele valimisõigusele täiendavate piirangute kehtestamise²¹¹ küsimuse soovis assamblee panna rahvahääletusele, aga Ülemnõukogu seda ei teinud.²¹²
- 115 Ka kvalifitseeritud piiriklauslite alusel sätestatud valimisõiguse piiranguid on peetud üldisuse põhimõtte kitsenduseks²¹³, kuigi ka siin kitsendatakse ühtlasi vabadust (primaarne on piiravast seadusest tulenev vabaduspõhiõiguse riive).

3.1. Riigikogu valimisõiguse kvalifitseeritud piiriklauslid

- 116 Valimispõhiõiguse kvalifitseeritud piiriklauslid on sätestatud §-s 58, § 124 lg 2 esimeses lauses ja § 130 esimeses lauses. Need kohalduvad hääleõigusele tervikuna – seega ka rahvahääletamisõigusele ja Euroopa Parlamendi valimisõigusele, kuigi eelkõige viimase puhul võivad mängu tulla ka Euroopa Liidu õigusest tulenevad erisused. Seejuures volitab § 58 riivama spetsiifiliselt hääleõigust, s.o ei ole kohaldatav teiste põhiõiguste puhul. Seevastu § 124 ja § 130 võivad olla aluseks ka teiste põhiõiguste piiramisele.
- 117 Nimetatud piiriklauslid kohalduvad nii aktiivsele kui passiivsele valimisõigusele. Siiski võivad nende alusel kehtestatud piirangud olla aktiivse ja passiivse valimisõiguse puhul erinevad, kuna õiguse riive ja eesmärgi kaalumine võib viia erineva tulemuseni.
- 118 § 58 volitab seadusandjat piirama **kinnipeetavate** hääleõigust. § 58 ei ole sõnastatud tavapärase kvalifitseeritud piiramisreservatsiooni kujul – eesmärki, mille saavutamiseks hääleõigust tohib piirata, pole sättes otseselt nimetatud. Selle asemel on määratletud isikute grupp, kelle õigusi võib piirata: „isikud, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud ja kannavad karistust kinnipidamiskohtades“. Seetõttu on mõnikord § 58 peetud ka lihtsaks seadusereservatsiooniks.²¹⁴ Siiski tuleb § 58 mõista kvalifitseeritud piiriklauslina, kuna kasutatud isikutunnusest on võimalik tõlgendamise teel järeldada, millisel eesmärgil on põhiõiguse riivamine lubatud. Sellest eesmärgist väljapoole jäävatel eesmärkidel piirangud ei ole lubatud. Kuigi küsimus on olnud vaidluse all, tuleb § 58 puhul asuda siiski seisukohale, et selle alusel on lubatud piirata ka passiivset valimisõigust. Kõnealuse piiriklausli kohta vt täpsemalt § 58 kommentaare.
- 119 § 124 volitab seadusandjat piirama **kaitseväeteenistujate** hääleõigust. § 124 lg 3 esimene lause ütleb: „Kui seadus ei näe teenistuse erilaadi huvides ette teisiti, on kaitseväes ja asendusteenistuses olevatel isikutel kõik põhiseaduslikud õigused, vabadused ja kohustused.“ Teine lause loetleb õigused, mida piirata ei tohi. Hääleõigust tagavaid PSi sätteid loetelus nimetatud ei ole. Seetõttu tuleb § 124 lg 3 esimese lause lauseosa „kui

²⁰⁹ Mandaadi teostamise kohta vt § 62 komm.

²¹⁰ Sellisel seisukohal oli L. Hänni Põhiseaduse Assamblees, vt V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 882 jj.

²¹¹ Lätis piirati aktiivselt NLKP tegevuses osalenud isikute õigust kandideerida, EIK seda passiivse valimisõiguse piirangut konventsiooniga vastuolus olevaks ei pidanud (EIK 16.03.2006 – Ždanoka vs. Läti); vt ka T. Annus. RÕ₂, lk 64.

²¹² Vt eespool komm. 15.

²¹³ T. Annus. RÕ₂, lk 63–65; Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 3. peatükk „Rahvas“. § 57 komm., lk 24; H. Kalmo ja O. Kask. – PSKV₅, PS § 58 komm. 6.

²¹⁴ Vt RKPJKo 03.05.2019, 5-19-30/3, p 17.

seadus ei näe ette teisiti“ mõista veidi äraspidiselt sõnastatud piiramisreservatsioonina mh hääleõiguse piiramiseks teenistuse erilaadi huvides.²¹⁵

- 120 1937. aasta PS välistas ajateenistuses olevate kodanike osavõtu hääletamisest (§ 37 lg 4). Ka Põhiseaduse Assamblees arutati võimalust välistada 1937. a PSi eeskujul sõjaväelaste (nii aktiivne kui passiivne) valimisõigus, kuid see lähenemine ei leidnud toetust.²¹⁶ Ka rahvusvaheline õigus ei pea tänapäeval kaitseväeteenistujate aktiivse valimisõiguse piiramist lubatavaks.²¹⁷ Keeruline on näha sedavõrd kaalukaid teenistuse erilaadist tulenevaid huvisid, mis õigustaksid kaitseväeteenistujate rahvahääletamisõiguse ja aktiivse valimisõiguse piiramist.²¹⁸ Kaitseväeteenistuja passiivset valimisõigust²¹⁹ on seadusandja piiranud, välistades tegevväelase õiguse kandideerida Riigikokku (RKVS § 4 lg 6 esimene lauseosa).²²⁰ Selle piirangu eesmärgiks on peetud „vältida relvastatud struktuuride politiseerumist ja nende ärakasutamist erakondlikes huvides“.²²¹ Pole siiski selge, millisele põhiseaduslikule alusele selline piirang tugineb – kas § 124 lg 3 esimesele lausele või §-le 125, mis keelab tegevteenistuja osalemise erakondade tegevuses²²² – või on üldse tegemist mõnel muul põhiseaduslikul eesmärgil sätestatud piiranguga.
- 121 § 130 volitab piirama hääleõigust **erakorralise või sõjaseisukorra** ajal. § 130 esimese lause kohaselt võib erakorralise või sõjaseisukorra ajal piirata isikute õigusi ja vabadusi ning panna neile kohustusi riigi julgeoleku ja avaliku korra huvides. Ka selle paragrahvi teine lause loetleb põhiõigused, mida piirata ei tohi ning hääleõiguse sätteid seal nimetatud ei ole. Seetõttu tuleb ka § 130 esimest lauset pidada mh hääleõiguse kvalifitseeritud piiriklauslikuks – lubatud on hääleõiguse riive eelkõige riigi julgeoleku huvides.²²³
- 122 Ka § 130 muutmiseks on tehtud mitu ettepanekut. Paragrahvi teise lause loetelu on selguse huvides soovitatud kaotada, kuivõrd põhiõiguste kaitse peavad tagama proportsionaalsuse põhimõtte (§ 11) arvestamine ja kohtulik kontroll, või sõnastada see kitsamalt.²²⁴ Teisalt ei nähta hääleõiguse aspektist sätet probleemseks, kuna põhiseadus keelab erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal rahvahääletuse ja Riigikogu valimiste korraldamise.²²⁵

²¹⁵ H. Kalmo ja O. Kask. – PSKV₅, PS § 57 komm. 5; J. Jäätma, A. Koitmäe ja T. Runthal. – PSKV₅, PS § 60 komm. 64.

²¹⁶ J. Adams: „Tänapäeval on hääletamine üldse teistsugune kui enne Teist Maailmasõda, tehnilised vahendid on teised. Ka mujal maailmas on korraldatud isegi teistel mandritel olevatele sõjaväelastele valimised oma territoriaalringkonnas“, V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 143.

²¹⁷ Inimõiguste Komitee 27.08.1996 üldkommentaaris nr 25 kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti juurde p-s 16 aktsepteeritakse passiivse valimisõiguse mõistlikku ja seaduse alusel toimuvat piiramist ametite ühitamatuse (sh sõjaväeteenistuses viibimise) tõttu, mis aga ei tohiks mõjutada aktiivset valimisõigust; vt ka viiteid H. Kalmo ja O. Kask. – PSKV₅, PS § 57 komm. 5.

²¹⁸ H. Kalmo ja O. Kask. – PSKV₅, PS § 57 komm. 5; O. Kask jt. – PSKV₅, PS § 124 komm. 12. Juriidilise ekspertiisi komisjon tegi ettepaneku muuta § 124 nii, et kaitseväeteenistujate hääleõiguse piiramine oleks välistatud (vt Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. Muudatusettepanekud ja kommentaarid. Ettepanekud nr 72 ja 73, lk 26), sätte kehtetuks tunnistamis soovitas ka M. Ernits (vt Põhiseaduse asjatundjate kogu tegevuse aruanne, lk 27).

²¹⁹ Passiivse valimisõiguse piiranguks tuleb pidada ka § 125 sätestatud tegevteenistujale kehtestatud ametite ühitamise keeldu.

²²⁰ Tegevväelase (varem kaadrikaitsevälane) kandideerimispiirang on valimisseaduses kirjas alates 2007. aastast, enne seda oli see mitte nii selgelt kirjas praeguseks kehtivuse kaotanud kaitseväeteenistuse seaduses (RT I 2000, 28, 167) (§ 117).

²²¹ J. Jäätma, A. Koitmäe ja T. Runthal. – PSKV₅, PS § 60 komm. 64.

²²² Põhiseaduse Assamblees oldi seisukohal, et tegevteenistuses sõjaväelane ei tohiks olla poliitiliselt aktiivne, V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 124.

²²³ H. Kalmo ja O. Kask. – PSKV₅, PS § 57 komm. 5.

²²⁴ Põhiseaduse asjatundjate kogu tegevuse aruanne, lk 13, 27, 46, 58–59. Ka Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 10. peatükk „Riigikaitse“. § 130 komm., lk 53.

²²⁵ H. Kalmo ja O. Kask. – PSKV₅, PS § 57 komm. 5; O. Kask jt. – PSKV₅, PS § 130 komm. 4.

3.2. Muud Riigikogu valimisõiguse piirangud

- 123 Järgnevalt käsitletakse seadusest tulenevaid valimisõiguse piiranguid, mida Eesti PS otsesõnu ei nimeta.
- 124 Valimisõiguse on abstraktne ja kompleksne – lai nii esemeliselt kui ajaliselt ulatuselt, seetõttu on selle õiguse kasutamiseks vaja luua menetlus ja kord. Igasugune reguleerimine aga ühtlasi piirab *prima facie* tagatud vabadust – alates valijate arvestuse pidamisest, hääletamisele seatud ajalistest ja tehnilistest tingimustest, ning lõpetades valimitega, mis võetakse aluseks valimistulemuste kindlakstegemisel. Nii on valijad vaidlustanud hääletamise eeldustena kohustust esitada isikut tõendav dokument²²⁶, registreerida elukoht rahvastikuregistris²²⁷, võimatust hääletada e-kirjaga või valida kandidaati, kes kandideerib teises ringkonnas.²²⁸ Kuigi tegemist on valimisõiguse riivetega, on need enamasti põhiseadusega kooskõlas, kuna on vajalikud valimiste korraldamiseks ega piira ülemäära valimisõigust.
- 125 1994. a Riigikogu valimise seaduses oli sätestatud Riigikogu liikmekandidaadile **eesti keele oskuse nõue**.²²⁹ Riigikohus käsitles analoogset, kohaliku omavalitsuse volikogu liikmele kehtestatud nõuet „valimisõigust kitsendava tingimuse“ ehk „passiivset valimisõigust mõjutava valimistsensuse“²³⁰, mida aga pidas põhiseaduspäraseks. Keeletsensuse eesmärgiks peeti PSi preambulist tulenevat vajadust tagada eesti rahvuse ja kultuuri säilimine.²³⁰
- 126 Valimisõiguse (nii aktiivse kui passiivse valimisõiguse, sh õiguse seada üles kandidaate) piiranguks on peetud ka **teatud liiki erakondade (valimisliitude) valimistel osalemise keeldu**.²³¹ Kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste kontekstis pidas Riigikohus sellist keeldu kahel korral põhiseadusvastaseks, kuigi valimisõiguse riivel oli põhiseaduspärane eesmärk: tagada suurem poliitiline vastutus.²³² Riigikogu valimistel valimisliidud osaleda ei saa (osalevad üksnes erakonnad ja üksikkandidaadid) ning selle piirangu põhiseaduspärasust Riigikohus hinnanud ei ole. Oluline on märkida, et võrreldes varem kehtinud reeglitega on muutunud aga lihtsamaks erakondade loomine.
- 127 Võimalust keelata üksikkandidaatidel Riigikogu valimistel osalemine on peetud kirjanduses põhiseadusvastaseks, kuigi see muudaks valimissüsteemi proportsionaalsemaks.²³³ Algselt oli PSi eelnõus ette nähtud Riigikogu valimine üksnes põhiseaduse tähenduses juriidiliste isikute valimisnimekirjade alusel.²³⁴ Üksikkandidaatide eduvõimalused erakondade nimekirjade kõrval kandideerides on paratamatult väiksemad (sisuliselt on tegemist ühest kandidaadist koosneva nimekirjaga).

²²⁶ RKPJKo 17.11.2005, 3-4-1-20-05. Kohtuasja kaebaja soovis oma isikut tõendada dokumendiga (Eesti Vabariigi kodaniku isikutunnistus), mida ei loetud kehtivaks isikut tõendavaks dokumendiks.

²²⁷ RKPJKo 26.03.2019, 5-19-14/2.

²²⁸ RKPJKo 26.03.2019, 5-19-15/6.

²²⁹ Vt Riigikogu valimise seaduse (RT I 1994, 47, 784) § 26 lg 12 p 1, § 28 lg 5 p 4, sarnase kandideerimispiirangu nägi ette 1993. a kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus (RT I 1993, 29, 505).

²³⁰ RKPJKo 04.11.1998, 3-4-1-7-98, punktid III ja IV – kohtuasjas oli vaidluse all kohaliku omavalitsuse volikogu liikmekandidaadi keelenõue. Riigikohus rõhutas ka vajadust järgida valimisõiguse kitsendamisel proportsionaalsuse põhimõtet (§ 11). Keeletsensuse kohta vt ka Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 4. peatükk „Riigikogu“, § 60 komm., lk 14; T. Annus. RÕ₂, lk 64; J. Jäätma, A. Koitmäe ja T. Runthal. – PSKV₃, PS § 60 komm. 66–69.

²³¹ Silmas on peetud valimisliite kui juriidilisi isikuid ja erakondi PSi tähenduses, vt eespool komm. 111.

²³² Vt RKPJKo 15.07.2002, 3-4-1-7-02, p 15 ja RKPJKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, p 25.

²³³ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 4. peatükk „Riigikogu“, § 60 komm., lk 15.

²³⁴ Vt Adamsi eelnõu § 53 – V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1169–1182.

- 128 Korduvalt on Riigikohtus vaidluse all olnud **kautsjoni** tasumise kohustus, mis samuti piirab valimisõigust.²³⁵ Kautsjon on rahasumma, mis tuleb tasuda kandidaatide registreerimisel ning see makstakse pärast valimistulemuste selgumist tagasi üksnes juhul, kui kandidaadid saavad piisaval hulgal hääli. Selle eesmärgiks on tagada, et valimistel osaleks tõsiseltvõetavad kandidaadid, kuid kautsjon ei tohiks olla liiga kõrge.²³⁶
- 129 Selle piirangu põhiseaduspärasust on kirjanduses kahtluse alla seatud²³⁷, kuna see tekitab varandusliku barjääri valimistel (passiivselt) osalemiseks ning diskrimineerib isikuid varalise tunnuse alusel. Selle asemel on soovitatud kasutusele võtta allkirjade nõue (kandidaat on tõsiseltvõetav, kui ta on kogunud teatud hulga allkirju).²³⁸
- 130 Ka Riigikohus on pidanud kautsjoni eesmärgiks „vältida kandidaatide kergekäelist ülesseadmist ja ära hoida ebatõsist kandideerimist selleks, et vähendada valimistel paratamatult kaotsi minevate häälte hulka. Mida vähem läheb hääli kaotsi, seda representatiivsem eeldatavalt esinduskogu on“.²³⁹ Samuti ei ole Riigikohus pidanud kautsjoni ülemäära kõrgeks, see on arvestanud ühiskonnaliikmete keskmist sissetulekut.²⁴⁰
- 131 Riigikohus on aga juhtinud tähelepanu vajadusele sätestada kautsjoni tagastamise reeglid selgemalt. Kehtiva õiguse järgi makstakse kautsjon üksikkandidaadile või erakonnale tagasi, kui kandidaat osutub valituks või saab valimisringkonnas hääli vähemalt poole lihtkvoodi ulatuses või kui erakonna kandidaadid kogusid üleriigiliselt kokku vähemalt 5% häältest (RKVS § 77). Pole aga selge, kas konkreetse kandidaadi eest tuleks kautsjon tagasi maksta ka siis, kui erakonna kandidaat täitis vähemalt pool lihtkvooti.²⁴¹
- 132 Valimisõiguse riiveks tuleb lugeda ka valijate erinev kohtlemine seeläbi, et **elektroonilisel hääletamisel on võimalik häält muuta**, aga paberhääletamisel mitte.²⁴² Erineva kohtlemise eesmärgiks pidas kohus vajadust tagada hääletamise salajasus ja seeläbi kaitsta valimiste vabadust.²⁴³
- 133 Samuti riivab (nii aktiivset kui passiivset) valimisõigust see, kui **keelatakse poliitiline välireklaam** valimisagitatsiooni ajal.²⁴⁴ Riigikohus pidas sellise riive eesmärkideks vähendada erakondade kulutusi valimiskampaaniale ning raha osakaalu poliitilise võimu saavutamisel, aga ka valijate kohatut mõjutamist, mille kohus taandas valimispõhimõtete kaitsele ja demokraatia toimimisele.²⁴⁵

²³⁵ Vt RKPJKo 27.01.2003, 3-4-1-3-03 ja RKPJKo 19.01.2012, 3-4-1-2-12, kus valimisõiguse piirangut otsesõnu ei mainita. Asjas RKPJKo 12.04.2019, 5-19-27/2 märgitakse, et kautsjon riivab omandipõhiõigust (§ 32) ja erakonna valimisõigust (p 15).

²³⁶ EIK 28.03.2006 – Sukhovetsky vs. Ukraina, p 61–62.

²³⁷ 50 000 Eesti marga suurune kautsjon oli vaidluse all juba 1920. a PSi kehtivuse ajal, vt O. Angelus ja E. Maddison. Eesti Vabariigi põhiseadus 15. juunist 1920. Kommenteeritud väljaanne, lk 326, 368.

²³⁸ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 4. peatükk „Riigikogu“, § 60 komm., lk 15.

²³⁹ RKPJKo 27.01.2003, 3-4-1-3-03, p 11.

²⁴⁰ Samas. Vt ka RKPJKo 12.04.2019, 5-19-27/2, p 17–20.

²⁴¹ RKPJKo 19.01.2012, 3-4-1-2-12, p 11.

²⁴² Vt RKPJKo 01.09.2005, 3-4-1-13-05. Nii võib järeldada sellest, et kohus rääkis aktiivsest valimisõigusest ja selle seosest ühetaolisuse põhimõttega (p 16), kuigi seejärel kontrolliti pigem võrdsusõiguse (§ 12) ja ühetaolisuse põhimõtte riivet (p 21 ja 32).

²⁴³ RKPJKo 01.09.2005, 3-4-1-13-05, p 27, 30; vt selle kohta täpsemalt eespool komm. 63 ja 77.

²⁴⁴ RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 28 jj.

²⁴⁵ RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 51, 52.

4. Riigikogu valimiõiguse kohtulik kaitse

- 134 § 15 lg 1 esimese lause kohaselt on igaühel õigus pöörduda oma vabaduste ja õiguste rikkumise korral kohtusse. Seega peab ka valimisõiguse rikkumise korral olema põhiõiguse kandjale avatud kohtutee.²⁴⁶ PS valimistega seotud kaebuste lahendamise kohta täiendavaid nõudeid ei sätesta.
- 135 Efektiivse õiguskaitse vajalikkust valimiste demokraatlikkuse tagamiseks rõhutab ka EIK.²⁴⁷ Siiski ei tähenda igasugune valimisreeglitest kõrvalekaldumine konventsiooni rikkumist, kui üldiselt on valimiste korraldamisel konventsiooni nõudeid järgitud.²⁴⁸
- 136 Riigikogu valimiste korraldamist puudutavate kaebuste lahendamine on eelkõige Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi pädevuses. Asjakohane menetluskord (valimiskaebemenetlus) on sätestatud PSJKS 6. peatükis²⁴⁹, mida kohaldatakse koos RKVS sätetega. Tegemist on erimenetlusega avalik-õiguslikus suhtes tekkinud vaidluse lahendamiseks, mille puudumisel oleks kaebuste lahendamine halduskohtute pädevuses (HKMS § 4 lg 1). Siiski on mõne valimisi puudutava probleemi vaidlustamine suunatud ka halduskohtutele (nt valijate nimekirja puudutavad vaidlused, RKVS § 20 lg 5; samuti kohaliku omavalitsuse volikogu otsuste vaidlustamine, millega moodustatakse jaoskonnakomisjonid).
- 137 Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on valimiskaebust menetlev ainus kohtuaste ning Riigikohtu lahendit vaidlustada ei saa (§ 24 lg-s 5 sätestatud, kõrgemale kohtule edasikaebamise õigust tagava põhiõiguse riive). Valik sellise menetluse kasuks tehti 2002. aastal, et tagada valimisi kui olulist riigiõiguslikku küsimust puudutavate kaebuste kiire lahendamine ja riigi stabiilsuse säilitamine.²⁵⁰ Enne 2002. a lahendati valimiskaebusi eelkõige halduskohtumenetluses. Kuna valimiskaebuste jaoks ei olnud ette nähtud erimenetlust, lahendati neid üldises korras, kolmeastmelises kohtumenetluses.²⁵¹
- 138 Valimiskaebuse menetlemisele Riigikohtus eelneb kohustuslik kohtueelne menetlus Vabariigi Valimiskomisjonis (VVK), kellele saab esitada kaebuse valimiste korraldaja toimingute peale (RKVS § 69). Kohtueelses menetluses tehtud VVK otsuse peale saab seejärel esitada kaebuse Riigikohtule (RKVS § 72¹, PSJKS § 38).²⁵² Kohustuslikku kohtueelset menetlust ei ole siis, kui kaebuses vaidlustatakse VVK enda tegevust.
- 139 Kohtuliku kaitse seisukohast on kõige olulisem küsimus, kellel on õigus kaevata valimiste korraldamisel toimunud väidetavate õigusrikkumiste („valimisvigade“)²⁵³ peale. Kuivõrd valimisõigus hõlmab õigust sellele, et valimiste korraldamisel järgitaks valimispõhimõtteid,

²⁴⁶ T. Annus. RÕ, lk 69; M. Ernits. Põhiseaduse Riigikogu peatüki probleemid, lk 308.

²⁴⁷ EIK 20.12.2016 – Uspaskich *vs.* Leedu, p 93.

²⁴⁸ EIK 30.05.2017 – Davydov *jt vs.* Venemaa, p 287.

²⁴⁹ PSJKS 6. ptk järgi menetleb Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium ka Euroopa Parlamendi valimiste ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste korraldamisega seotud kaebusi, samuti volikogu mandaati puudutavaid kaebusi (PSJKS § 37 lg 1), aga ka Vabariigi Presidendi ja Riigikogu juhatuse valimisega seotud kaebusi (PSJKS § 37 lg 2).

²⁵⁰ PSJKS (SE 895, IX Riigikogu), eelnõu ja seletuskiri, lk 13.

²⁵¹ Vt täpsemalt – K. Jaanimägi. 6. ptk komm. – S. Laos *jt* (toim.). Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2021.

²⁵² Ka 1920. a PSi kehtivuse ajal vastu võetud 1926. a valimiseseadus (RT 1926, 16) võimaldas valimiste keskse organi – peakomitee – otsuste peale esitada kaebuse Riigikohtule, halduskohtumenetluse korras, kuid seda üksnes kandidaatide nimekirjade tühistamise ja valimistulemuste väljaselgitamise küsimustes: O. Angelus ja E. Maddison. Eesti Vabariigi põhiseadus 15. juunist 1920. Kommenteeritud väljaanne, lk 371–372.

²⁵³ Vt H. Meyer. *Wahlgrundsätze, Wahlverfahren, Wahlprüfung.* – J. Isensee, P. Kirchhof (koost.). *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland.* Heidelberg: C. F. Müller 2005, lk 598 (äärenn 94) – valimisvead on kõik materiaalsete või formaalsete valimisreeglite, sh põhiseaduse nõuete, rikkumine.

peaks nende mittejärgimist olema võimalik vaidlustada kõigil valimispõhiõiguse kandjatel.²⁵⁴

- 140 RKVS valimispõhiõiguse kandjate kaebeõigust otsesõnu ei piira. Selle kohaselt võib kaebuse esitada nii üksikisik, kandidaat kui ka erakond („huvitatud isik“) (RKVS § 70). PSJKS nimetab erakonda, valimisliitu või isikut (PSJKS § 37 lg 1).²⁵⁵ Kvalifitseeriva tunnuseks lisavad RKVS ja PSJKS tingimuse, et kaebaja peab leidma, et tema õigusi on rikutud – valimiste korraldaja või VVK tegevusega (RKVS § 69, PSJKS § 37 lg 1).
- 141 Riigikohus on pidanud lubatavaks üksnes selliseid valijate kaebusi, mis on esitatud vahetult mõne valija endaga seotud õigusrikkumise kohta (nt takistati valijal hääletamist).²⁵⁶ Valijate kaebusi, kus väidetakse valimispõhimõtete rikkumist valimiste korraldamisel – sh valimisseaduse või muude valimiste korraldust reguleerivate üldaktide põhiseadusvastasust –, käsitleb kohus teiste isikute või üldises huvides esitatutena (populaar-kaebustena).²⁵⁷

V. § 60 lõiked 3 ja 4: Riigikogu valimiste toimumise aeg

A. Riigikogu korralised valimised

- 142 § 60 kolmanda lõike kohaselt toimuvad Riigikogu **korralised valimised märtsikuu esimesel pühapäeval neljandal aastal**, mis järgneb Riigikogu eelmiste valimiste aastale.
- 143 Sätte paneb paika Riigikogu korraliste valimiste toimumise aja ja intervalli, määrates seeläbi ära Riigikogu valimisperioodi ja Riigikogu liikmete volituste kestuse. Täpsemalt sõltub valimisperioodi algus ja lõpp valimistulemuste väljakuulutamisest, kuna siis lõppevad Riigikogu eelmise koosseisu liikmete volitused ja algavad uue koosseisu liikmete volitused (§ 61 lg 1).²⁵⁸ Valimised kuulutab välja Vabariigi President (§ 78 p 3). Kuigi Riigikogu isikkoosseis perioodiliselt vahetub, on Riigikogu kui põhiseadusorgan alaliselt olemas.²⁵⁹
- 144 Lisaks sätte objektiivsele küljele – tagada Riigikogu valimiste kui riigivõimu teostamise akti perioodiline toimumine – võib sätel näha ka seost valimispõhiõigusega. Viimane hõlmab mh valimispõhiõiguse kandja õiguse ka sellele, et valimised PSis ette nähtud ajavahemiku järel toimuksid.²⁶⁰
- 145 1920. a PSis kestis Riigikogu legislatuuriperiood kolm aastat, mida 1933. a muudatustega pikendati neljale aastale (vt 1920. a PS § 39, mis pärast 1933. muudatusi sai paragrahvi esimeseks lõikeks).²⁶¹ 1937. a PS (§ 68 lg 1) nägi ette viie aasta pikkuse valimisperioodi.

²⁵⁴ Vt M. Ernits. Põhiseaduse Riigikogu peatüki probleemid, lk 308.

²⁵⁵ Siin nimetatakse ka valimisliite, aga need Riigikogu valimistel ei osale. Siiski pole nt välistatud, et valimisliit esitab kaebuse, milles vaidlustabki osalemispiirangut.

²⁵⁶ Vt RKPJKo 19.11.2013, 3-4-1-59-13, p, 27, 30, 31.

²⁵⁷ Vt nt RKPJKo 05.03.2019, 5-19-7/2, p 19 või RKPJKo 08.11.2021, 5-21-21/2, p 2.

²⁵⁸ Vt ka Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 4. peatükk „Riigikogu“, § 60 komm., lk 20–21. Valimistulemused kuulutab välja Vabariigi Valimiskomisjon (RKVS § 74).

²⁵⁹ A. Mõttus ja P. Pihlak. – RKKTS, 8. ptk. Üldist, komm. 1.

²⁶⁰ Valimiste perioodilise toimumise vajadust rõhutavad ka rahvusvahelised aktid – vt Inimõiguste Ülddeklaratsiooni art 21, kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti art 25 ja inimõiguste ja põhivabaduse kaitse konventsiooni protokoll 1. protokoll art 3.

²⁶¹ Vt ka O. Angelus ja E. Maddison. Eesti Vabariigi põhiseadus 15. juunist 1920. Kommenteeritud väljaanne, lk 375: „Esimene lause võimaldab tõlgendust, et ametiaeg ei kesta mitte kolm aastat, vaid kauem, nimelt valimiste läbiviimise aja võrra.“

- 146 Sarnaselt 1920. a PSiga ei olnud PSi eelnõus märgitud mitte valimiste toimumise aeg, vaid Riigikogu liikmete volituste kestus, samuti kolm aastat.²⁶² Põhiseaduse Assamblees arutati pikalt selle üle, kas volituste kestus peaks olema kolm või neli aastat.²⁶³ Lühemad, kolm aastat kestvad volitused nähti ette esimese, 1992. a valitud Riigikogu liikmetele (PSRS § 3 lg 2) (vt esimeste Riigikogu valimiste kohta eespool komm. 13). Selline valik oli ajendatud soovist, et kiirete ühiskondlike muutuste tingimustes vahetuks ka parlamendi koosseis kiiremini.²⁶⁴ Välisekspertide soovitusel asendati volituste kestus valimiste toimumise kindla ajaga, kuigi selle tulemusel võib valimisperioodi pikkus veidi kõikuda.²⁶⁵
- 147 Valimisperiood võib olla neljast aastast lühem siis, kui toimuvad Riigikogu erakorralised valimised (§ 60 lg 4), ning pikem siis, kui see pikeneb erakorralise või sõjaseisukorra tõttu. Erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal Riigikogu ei valita (§ 131 lg 1), seega ei kuuluta president korralisi valimisi välja.²⁶⁶ Kui Riigikogu liikmete volitused peaksid lõppema erakorralise või sõjaseisukorra ajal või kolme kuu jooksul pärast seda, siis volitused pikenevad. Valimised tuleb sellisel juhul välja kuulutada kolme kuu jooksul pärast erakorralise või sõjaseisukorra lõppu (§ 131 lg 2). PS ei täpsusta, kas sellisel, sisuliselt edasi-lükatud valimiste juhul on tegemist korraliste või erakorraliste valimistega.²⁶⁷
- 148 Kommenteeritav säte – määrates kindlaks valimiste toimumise aja ühel kindlal päeval (valimispäev) – ei välista hääletamise korraldamist enne seda, eelhääletamise perioodil.

B. Riigikogu erakorralised valimised

- 149 § 60 lg 4 näeb ette, et Riigikogu **erakorralised valimised** toimuvad PS §-des 89, 97, 105 ja 119 ettenähtud juhtudel varemalt 20 ja hiljemalt 40 päeva pärast valimiste välja-kuulutamist.
- 150 Säte määrab kindlaks ajalised piirid, mille jooksul peavad Riigikogu erakorralised valimised toimuma, kui Vabariigi President on need § 78 p 3 ning PSi asjakohase sätte alusel välja kuulutanud. „Erakorraliste valimiste korraldamise alused on põhiseaduses [---] ammendavalt kindlaks määratud ja erakorraliste valimiste korraldamise otsustamine on antud Vabariigi Presidendi ainupädevusse. Riigikogul ei ole endal õigust ise otsustada, kas korraldada erakorralised valimised, ega panna selle otsuse tegemist rahvahääletusele.“²⁶⁸
- 151 Erakorralised valimised kuulutatakse välja esiteks siis, kui peaministri kandidaadi esitamine on läinud presidendilt üle Riigikogule, kuid kandidaat ei ole 14 päeva jooksul esitanud presidendile kinnitamiseks valitsuse koosseisu (§ 89). Erakorralised valimised tuleb välja kuulutada ka juhul, kui rahvahääletusele pandud eelnõu ei saa poolthääle enamust (§ 105) või Riigikogu ei suuda kahe kuu jooksul pärast eelarveaasta algust riigieelarvet vastu võtta (§ 119). Presidendil on õigus erakorralised valimised välja kuulutada ka siis, kui Riigikogu on avaldanud valitsusele või peaministrile umbusaldust (§ 97). Seaduse järgi määrab president oma otsuses, millega erakorralised valimised välja kuulutab, kindlaks ka nende toimumise aja (RKVS § 3 lg 4).

²⁶² J. Adamsi töögrupi eelnõu § 52 – vt eelnõu V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1169–1182.

²⁶³ Vt arutelu samas, lk 124, 141, 238, 240, 242, 243, 371, 832. Vt ka J. Jäätma, A. Koitmäe ja T. Runthal. – PSKV₅, PS § 60 komm. 83.

²⁶⁴ Vt K. Jürgensoni sõnavõttu: V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 872; samuti L. Hänni sõnavõttu (samas, lk 881).

²⁶⁵ Vt L. Hänni sõnavõttu samas, lk 832. Arutati ka sobiva kuupäeva üle, mh pakuti 24. veebruari. Märtsi kasuks rääkis asjaolu, et siis ei ole põllutööd veel alanud, vt samas, lk 836.

²⁶⁶ J. Jäätma, A. Koitmäe ja T. Runthal. – PSKV₅, PS § 60 komm. 91 leitakse, et president võiks otsusega teatada valimiste väljakuulutamise võimatusest.

²⁶⁷ Samas, komm. 79.

²⁶⁸ RKPJKo 30.10.2009, 3-4-1-20-09, p 16.

- 152 1920. a PS erakorraliste valimiste korraldamist ei reguleerinud. 1933. a lisati säte, mis andis riigivanemale „riiklikel kaalutlustel“ õiguse määrata Riigikogu valimiste toimumine enne nelja aasta möödumist eelmise Riigikogu valimistest (1933. a muudetud PSi § 39 lg 2). Ka 1937. a PS andis presidendile õiguse määrata „riiklikel kaalutlustel“ Riigivolikogu valimised enne viie aasta möödumist. Need pidid toimuma hiljemalt 45 päeva jooksul (§ 68 lg 2).
- 153 Kehtiva PSi eelnõus oli esialgu ette nähtud vaid kaks erakorraliste valimiste välja kuulutamise juhtu – seotud Riigikogu enamuse toetuse puudumisega peaministri kandidaadile²⁶⁹ ning Riigikogu võimetusega võtta vastu riigieelarve.²⁷⁰ Ülejäänud erakorraliste valimiste juhud lisati Põhiseaduse Assamblee menetluses, kus sätestati ka nende varaseim ja hiliseim toimumise aeg. Algselt olid ettenähtud tähtajad pikemad (vastavalt 60 ja 90 päeva), kuid neid vähendati arvestusega, et erakorralised valimised toimuvad kriisiolukorras.²⁷¹

VI. § 60 lõige 5: valimisseadus

- 154 § 60 lg 5 kohaselt sätestab Riigikogu valimise korra **Riigikogu valimise seadus**.
- 155 Säte annab Riigikogule pädevuse ja ühtlasi kohustab seadusega kehtestama valimiste korraldamist puudutavad reeglid.²⁷² Sarnane säte oli ette nähtud ka varasemates põhiseadustes (1920. a PS § 36 lg 3 ja 1937. a PS § 67 lg 4).
- 156 PSi sätted, mis puudutavad Riigikogu valimisi – eelkõige § 1 lg 1 ja § 10 sätestatud demokraatia põhimõtte ja § 60 lg 1 teises ja kolmandas lauses sätestatud valimispõhimõtted ning valimispõhiõigus –, on abstraktsed ja üldised, mistõttu vajab valimiste korraldus täpsustamist seaduse tasandil. Seadusandja objektiivsel kohustusel sätestada valimiste toimumiseks vajalikud reeglid võib ühtlasi näha seost valimispõhiõiguse sooritusõigusliku poolega – seadusandja kohustusega sätestada valimisõiguse kasutamiseks vajalik menetlus ja kord ning tagada põhiõiguse kandjale kaitse. Menetluse ja korra väljakujundamine ühtlasi riivab valimispõhiõiguse vabadusõiguslikku külge. § 60 lg 5 ei saa siiski käsitleda lihtsa seadusereservatsioonina valimispõhiõiguse riivamiseks, kuna tegemist on osaliselt kvalifitseeritud piiriklausliga ning osaliselt ilma piiriklauslita põhiõigusega.²⁷³ Tagades PSi abstraktsete nõuete järgimise ja valimispõhiõiguse riivete proportsionaalsuse, on seadusandjal valimisreeglitiku kujundamisel siiski ulatuslik mänguruum. „Valimisseadus peab tagama demokraatia ja teenima sel viisil üldist hüvangut.“²⁷⁴
- 157 Säte nõuab ühtlasi, et seadusandja ise kehtestaks valimistega seotud reeglid – „[v]alimisõigust puudutavate otsustuste tegemine ja valimistingimuste kehtestamine on seadusandja pädevus, mida ta ei saa delegeerida täitevvõimule“.²⁷⁵ Riigikogu valimise seadus on seejuures ka konstitutsiooniline seadus, mis tuleb vastu võtta kõrgendatud, Riigikogu koosseisu poolthälte enamusega (§ 104 lg 2 p 2, sama kehtib ka kohaliku omavalitsuse valimise ja rahvahääletuse seaduse kohta, § 104 lg 2 p-d 4 ja 5). See peegeldab valimiste

²⁶⁹ IV peatükis „Valitsus“ asunud § 65 lg 2 järgi tuli erakorralised valimised välja kuulutada juhul, kui teisel korral esitatud peaministri kandidaat ei saanud enamuse toetust (vrldl Raidla töögrupi eelnõu § 83, § 84 lg 3 – vt eelnõu V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1141–1155).

²⁷⁰ VIII peatüki „Rahandus ja riigieelarve“ §-s 84 (vrldl Raidla töögrupi eelnõu § 118 lg 2).

²⁷¹ Vt L. Hänni sõnavõttu V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 837.

²⁷² Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. 4. peatükk „Riigikogu“, § 60 komm., lk 21.

²⁷³ Vt eespool komm. 101 ja 112 ning § 57 komm. 29–34.

²⁷⁴ RKPJKo 15.07.2002, 3-4-1-7-02, p 27.

²⁷⁵ RKPJKo 05.02.1998, 3-4-1-1-98, p III.

- olulisust riigielu seisukohalt, mistõttu võib § 60 lg-t 5 ja § 104 pidada ka § 3 lg 1 esimeses lauses sätestatud seaduslikkuse põhimõtte konkretiseeringuks.²⁷⁶ Ka Veneetsia Komisjoni valimiste heas tavas märgitakse, et valimistega seotud reeglid peaksid olema kirjas seaduses, seejuures valimissüsteemi põhimõttelised küsimused omakord kõrgema tasandi seaduses.²⁷⁷ Siiski pole välistatud (eriti tehnilist laadi) üksikasjade kehtestamine seadustest madalamal seisva, täitevvõimu aktiga.
- 158 PSi kehtivuse ajal on Riigikogu võtnud vastu kaks Riigikogu valimise seadust – 1994. aastal ja 2002. aastal.²⁷⁸ Kehtiv valimisseadus volitab Vabariigi Valimiskomisjoni oma õigusaktiga täpsustama elektroonilise hääletamisega seotud küsimusi (RKVS § 48²).²⁷⁹
- 159 1998. a tunnistas Riigikohus PSiga vastuolus olevaks seaduse, mis volitas Vabariigi Valitsust kehtestama eesti keele oskuse taseme kirjelduse. Kuna eesti keele oskus oli siis Riigikogu liikmeks kandideerimise eeldus, oli Riigikohtu hinnangul seeläbi antud täitevvõimule õigus määrata kindlaks valimisõiguse piirangu (valimistsensuse) sisu.²⁸⁰
- 160 Veneetsia Komisjoni valimiste hea tava rõhutab ka seda, et valimistega seotud põhimõttelistes küsimustes ei tohiks teha muudatusi aasta jooksul enne valimisi.²⁸¹ Riigikohus on märkinud, et demokraatlikuks ei saa pidada „selliseid vahetult enne valimisi valimisreeglistikus tehtud muudatusi, mis võivad oluliselt mõjutada valimistulemusi ühe või teise poliitilise jõu kasuks“.²⁸² Kohtuasjas oli vaidluse all kohalike valimiste aasta alguses (2002. a mais) kehtestatud valimisliitude keeld osaleda valimistel, mille Riigikohus tunnistas põhiseadusvastaseks.²⁸³
- 161 Demokraatia põhimõttega vastuolus olevaks valimisreeglite muutmiseks pidas Riigikohus ka seda, et kohalike valimiste aasta alguses (2005. a mais) otsustati kaotada keeld²⁸⁴ Riigikogu liikmetel olla samal ajal kohaliku omavalitsuse volikogu liige. Kohus pidas seda oluliseks valimisreeglite muutmiseks, kuna see oli ilmselgelt suunatud „parlamendis olevate poliitiliste jõudude positsiooni parandamisele kohalikel valimistel võrreldes

²⁷⁶ Kui võrd PS Euroopa Parlamendi valimise seadust ei nimeta ega saagi nimetada, tulekski selle seaduse puhul kõrgendatud formaalsed nõuded (sh hääletenamuse nõue) tuletada pigem PSi üldsätetest. Vt ka J. Jäätmäe, A. Koitmäe ja T. Runthal. – PSKV₅, PS § 60 komm. 15.

²⁷⁷ Vt Euroopa Nõukogu Veneetsia Komisjoni 2002. a välja antud „Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report“, p 2.

²⁷⁸ 1994. a Riigikogu valimise seadus (RT I 1994, 47, 784) ja 2002. a Riigikogu valimise seadus (RT I 2002, 57, 355). Enne seda, esimeste Riigikogu valimiste ajal 1992. a septembris, kehtis Ülemnõukogu vastu võetud Riigikogu valimise seadus (vt eespool komm. 6). Vt ülevaadet Riigikogu valimistest: A. Heinsalu jt. Valimised Eestis 1992–2015. Statistikat ja selgitusi, lk 25 jj.

²⁷⁹ Valimiskomisjoni sellisel alusel antud, üldisi norme sisaldav õigusakt kannab nime „otsus“, mis võib mõnetist segadust tekitada, kuna valimiskomisjon teeb ka üksikküsimuste lahendamiseks otsuseid. Lisaks sellele ei ole valimiskomisjoni üldisi norme sisaldavad otsused Riigi Teatajast sama lihtsalt leitavad kui teised täitevvõimu üldaktid (määrused); vt ka K. Jaanimägi. § 37 komm. – S. Laos jt (toim.). Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Kommenteeritud väljaanne, lk 282 (komm. 6.2).

²⁸⁰ RKPJKo 05.02.1998, 3-4-1-1-98, p III. Vt selle piirangu kohta ka eespool komm. 125.

²⁸¹ Vt Euroopa Nõukogu Veneetsia Komisjoni 2002. a välja antud „Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report“, p 2 (b).

²⁸² RKPJKo 15.07.2002, 3-4-1-7-02, p 27.

²⁸³ Vt selle kohta ka eespool komm. 126. Valimisliitude keelu valimistel osaleda tunnistas Riigikohus veel kord põhiseadusvastaseks (RKPJKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05), kuigi seekord oli keeld seadusesse aegsasti kirja pandud. Nimelt sätestati 2002. a KOVVS §-s 70¹, et valimisliitude õigus osaleda lõpeb 2005. aastal.

²⁸⁴ Täpsemalt tühistati 2005. aastal (Riigikogu töökorra seaduse muutmise seadusega, mille president jättis otsusega nr 848 välja kuulutamata) keeld, mis oli olnud ette nähtud 2002. a RKVSis alates selle jõustumisest. Keeld olla samaaegselt Riigikogu ja KOV volikogu liige pidi jõustuma päev pärast valimisi, 17. oktoobril 2005.

parlamendiväliste erakondade, valimisliitude ja üksikkandidaatidega“.²⁸⁵ Etteheidetavaks pidas kohus mh seda, et muudatus pidi jõustuma ajal, mil vaidlus normi põhiseaduspärasuse üle polnud veel lõppenud.²⁸⁶

- 162 Probleemsena on välja toodud ka seda, et vahetult enne 2019. a Riigikogu valimisi (2. jaanuaril 2019) kustutati rahvastikuregistris paljude nende inimeste elukoha andmed, kelle elukoht oli kantud registrisse linna, linnaosa, valla või asustusüksuse täpsusega. Seetõttu ei kantud neid valijate nimekirja ning hääletamine oli takistatud. Rahvastikuregistri seaduse muudatus oli küll vastu võetud juba 2017. aastal ja inimesi muudatusest teavitatud, samuti loodud menetlus kiirkorras andmete registrisse kandmiseks²⁸⁷, kuid siiski jäi seetõttu valijate nimekirjast välja suur hulk inimesi.²⁸⁸

²⁸⁵ RKPJKo 14.10.2005, 3-4-1-11-05, p 22 ja 23. Elektroonilise hääletamise põhiseaduspärasust puudutanud kohtuasjas RKPJKo 01.09.2005, 3-4-1-13-05, kus samuti oli vaidluse all valimisseaduse muudatus, mis tehti valimisaasta (2005) alguses (õigus muuta elektroonilist häälet), ei mänginud ajaline dimensioon rolli; vt selle kohta eespool komm. 63 ja 77.

²⁸⁶ RKPJKo 14.10.2005, 3-4-1-11-05, p 23. Riigikohus tegi otsuse 14. oktoobril 2005 ehk kaks päeva enne valimispäeva ja kolm päeva enne vaidlusaluse sätte planeeritud jõustumist. Ka kohalike omavalitsuste haldusreformi õiguspärasuse üle peetud vaidluses (RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16) tõstatati küsimus, kas haldusreformi seadus ei ole PSiga vastuolus, kuna jätab valimistoimingute tegemiseks liiga vähe aega enne 2017. a kohalikke valimisi. Riigikohus mõõnis tähtaegade nappust olukorras, kus omavalitsused ei ühinenud vabatahtlikult, vaid liideti valitsuse korraldusega, kuid ei pidanud seadust seetõttu põhiseadusvastaseks (vt otsuse p 170–183). Olukord ei olnud kaugelki ideaalne, kuna kohtuvaidlused Riigikohtus valitsuse korralduste üle, millega omavalitsusi nn sundkorras liideti, lõppesid vahetult enne valimisi või pärast neid, vt RKPJKo 04.10.2017, 5-17-21/10; RKPJKo 04.10.2017, 5-17-23/10; RKPJKo 04.10.2017, 5-17-22/10; RKPJKo 13.10.2017, 5-17-19/19; RKPJKo 13.10.2017, 5-17-16/9; RKPJKo 13.10.2017, 5-17-15/10; RKPJKo 13.10.2017, 5-17-14/9; RKPJKo 19.10.2017, 5-17-18/9; RKPJKo 19.10.2017, 5-17-20/9; RKPJKo 19.10.2017 5-17-24/9.

²⁸⁷ Vt RKPJKo 26.03.2019, 5-19-14/2.

²⁸⁸ Vt Eesti Riigikogu valimised 3. märts 2019. ODIHri valimiste eksperdirühma aruanne, lk 6–7.