

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
AVALIKU ÕIGUSE INSTITUUT
RIIGI- JA HALDUSÕIGUSE ÕPPETOOL

Tambet Anja

**RIIGIKOGU VALIMISETE ÕIGUSLIK REGULATSIOON JA VÕIMALIKUD
MUUDATUSED *DE LEGE FERENDA***

bakalaureusetöö

Juhendaja prof Kalle Merusk

Tartu

2013

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	4
1. RIIGIKOGU VALIMISSÜSTEEMI KOHT TEISTE RIIKIDE VALIMISSÜSTEEMIDE KONTEKSTIS.....	7
1.1. MAJORITAARSED VALIMISSÜSTEEMID.....	7
1.1.1. Suhtelise hääleteenamusega süsteem.....	7
1.1.2. Kahe vooruga süsteem.....	8
1.1.3. Eelistava hääletusega süsteem.....	9
1.1.4. Mitme häälega süsteem.....	10
1.2. PROPORTSIONAALSED VALIMISSÜSTEEMID.....	12
1.2.1. Proportsionaalne nimekirjadega süsteem.....	12
1.2.2. Proportsionaalne segavalemiga süsteem.....	14
1.2.3. Üksiku ülekantava häälega süsteem.....	15
1.3. SEGASÜSTEEMID.....	17
1.3.1. Paralleelne süsteem.....	17
1.3.2. Üksiku mitteülekantava häälega süsteem.....	18
2. RIIGIKOGU VALIMISSÜSTEEMI OLEMUS JA PROBLEEMID.....	20
2.1. VALIMISSÜSTEEMI ALUSED.....	20
2.2. KANDIDEERIMIS- JA HÄÄLEÕIGUS.....	23
2.3. VALIMISTE KORRALDUS.....	26
2.4. VALIMISTULEMUSTE KINDLAKSTEGEMINE.....	28
3. RIIGIKOGU VALIMISSÜSTEEMI TÄIUSTAMISEKS TEHTUD ETTEPANEKUTE VÕIMALIK REALISEERUMINE.....	31
3.1. VALIMISRINGKONNAD.....	31
3.2. HÄÄLETAMISE KORD.....	34

3.3.	KANDIDEERIMISÕIGUS.....	40
3.4.	HÄÄLESÕIGUS.....	45
3.5.	MANDAATIDE JAOTAMINE.....	51
	KOKKUVÕTE.....	54
	SUMMARY.....	58
	KASUTATUD ALLIKATE LOETELU.....	62

SISSEJUHATUS

Riigikogu on ainus rahva poolt otse valitav riigiorgan. Tulenevalt sellest on Riigikogul suurem legitiimne baas kui teistel riigivõimu organitel. Riigikogu liikmed valitakse Eesti Vabariigi põhiseaduse¹ (edaspidi põhiseadus) paragrahvi 60 kohaselt vabadel valimistel proportsionaalsuse põhimõtte alusel. Riigikogu valimised peavad olema üldised, ühetaolised ja otsesed. Hääletamisele on seatud salajasuse nõue. Valimiste täpsema korra sätestavad Riigikogu valimise seadus² (edaspidi RKVS) ja erinevad Vabariigi Valimiskomisjoni määrused.

Käesoleva bakalaureusetöö aktuaalsus tuleneb sellest, et Riigikogu valimist reguleerivate õigusnormide võimalikku muutmist on käsitletud akadeemilistes ja poliitilistes ringkondades, antud teema on leidnud aktiivset kajastamist ka arvamussliidrite poolt erinevates väljaannetes ja meediakanalites. Tulenevalt Eesti ühiskonnas toimunud poliitilistest protsessidest ja rahva soovist suuremal määral kaasa rääkida riigielu puudutavates küsimustes, on tekkinud selline nähtus nagu rahvakogu. Rahvakogu on kõigile soovijatele avatud algatus millega ühisloome viisil valmistatakse ette muudatusettepanekuid demokraatia tulevikuga seotud küsimuste lahendamiseks. Rahvakogus tehtud ettepanekud puudutavad muuhulgas Riigikogu valimissüsteemi ja võimalikke muudatusi selles. Töö autorile on huvipakkuv nii rahvakogu nähtusena iseenesest kui ka seal tehtud Riigikogu valimiste õiguslikku regulatsiooni puudutavate ettepanekute kvaliteet ning kohaldamise võimalikkus põhiseaduse, aga ka otstarbekuse, sobilikkuse ja vajalikkuse valguses.

Bakalaureusetöö eesmärgiks on Riigikogu valimissüsteemi koha määratlemine teiste riikide valimissüsteemide kontekstis ja analüüsida Riigikogu valimissüsteemi olemust ning sellega seonduvaid probleeme. Samuti on töö eesmärgiks välja selgitada, kas rahvakogus tehtud ettepanekud Riigikogu valimissüsteemi muutmiseks on kooskõlas põhiseadusega, kas nende

1 Eesti Vabariigi põhiseadus, RT 1992, 26, 349

2 Riigikogu valimise seadus, RT I 2002, 57, 355

praktiline rakendamine on võimalik ning otstarbekas ja millised on nende realiseerimise tagajärjed.

Käesolevas bakalaureusetöös on püstitatud alljärgnevad uurimisküsimused:

1. Milline on Riigikogu valimissüsteemi koht teiste riikide valimissüsteemide kontekstis?
2. Milline on Riigikogu valimiste õigusliku regulatsiooni olemus ja probleemid?
3. Milliseid muudatusi tooks kaasa Riigikogu valimiste õigusliku regulatsiooni täiustamiseks tehtud ettepanekute võimalik realiseerumine?

Töö kirjutamisel on kasutatud juriidilist, võrdlevat ja õiguspoliitilist meetodit. Esimeses peatükis kasutas autor võrdlevat uurimismeetodit, kus on võrreldud erinevaid valimissüsteeme erinevate riikide valimissüsteemide kontekstis. Töö teises peatükis on kasutatud juriidilist uurimismeetodit, kus on teoreetiliselt analüüsitud Riigikogu valimiste õigust. Töö kolmandas peatükis on rakendatud õiguspoliitilist meetodit, kus on analüüsitud Riigikogu valimissüsteemi täiustamiseks tehtud ettepanekute võimalikku realiseerumist.

Bakalaureusetöö koosneb sissejuhatausest, sisukorrast, kolmest peatükist, kokkuvõttest, resümeeist ja kasutatud allikate loetelust. Esimeses peatükis analüüsib autor maailmas kasutatavaid valimissüsteeme. Analüüsi aluseks on võetud erialakirjanduses kasutatav liigitus, mille järgi jaotuvad valimissüsteemid kolme suurde gruppi: majoritaarsed valimissüsteemid, proportsionaalsed valimissüsteemid ja segasüsteemid. Ära on toodud Eestis kasutatava valimissüsteemi koht teiste riikide valimissüsteemide kontekstis.

Teises peatükis on analüüsitud RKVS-i ja muid Riigikogu valimiste õiguslikku regulatsiooni puudutavaid aspekte. Käsitletud on Riigikogu valimise põhiprintsiipe nagu valimiste üldisus, ühetaolisus, salajasus, otsesus ja proportsionaalsus. Välja on toodud Riigikogu valimiste õiguses leiduvad probleemid, mis seonduvad eeskätt valimiste korraldamisega, valimisõigusega, kompensatsioonimandaatidega ja e-valimistega. Muuhulgas käsitleb autor ka üksikkandidaatide ebavõrdset olukorda võrreldes erakonna nimekirjas kandideerivate kandidaatidega.

Kolmandas peatükis käsitleb autor erinevaid ettepanekuid, mis on tehtud valdavalt rahvakogu poolt Riigikogu valimissüsteemi muutmiseks ja täiustamiseks. Autor analüüsib ettepanekute vastavust põhiseadusele ja annab omapoolseid hinnanguid tulenevalt ettepanekute rakendamise võimalikkusest. Ettepanekud on süstematiseeritud valimisõigust puudutavate alateemade järgi: valimiringkonnad, hääletamise kord, kandideerimisõigus, hääleõigus ja mandaatide jaotamine.

Peamised töös kasutatud allikad on Riigikohtu otsused, eesti- ja inglisekeelne erialakirjandus ning põhiseadus ja RKVS. Riigikohtu otsustest on kasutatud eeskätt valimisõigust puudutavaid lahendeid. Nii inglise- kui ka eestikeelsest erialakirjandusest on kasutatud valimissüsteeme ja riigiõigust käsitlevaid teoseid. Kasutatud on ka asjakohaseid artikleid nii teadusajakirjadest kui meediaväljaannetest. Põhiseaduse kontekstis leidsid kasutust eeskätt Riigikogu valimisi puudutavad sätted.

1. RIIGIKOGU VALIMISSÜSTEEMI KOHT TEISTE RIIKIDE VALIMISSÜSTEEMIDE KONTEKSTIS

1.1. MAJORITAARSED VALIMISSÜSTEEMID

1.1.1. Suhtelise hääleteenamusega süsteem

Suhtelise hääleteenamusega (*Plurality*) süsteem ehk võitja võtab kõik süsteem on majoritaarsete valimissüsteemide lihtsaim vorm. Sellele süsteemile on iseloomulik, et valimisringkondi on mitu ja igas valimisringkonnas on üks mandaat. Sellest tulenevalt on ka hääletussedel ühe alternatiiviga ja hääletamine on kandidaadikeskne ehk valitakse kandidaati mitte erakonda. Võitjakandidaat on see, kes saab rohkem hääli kui ükski teine kandidaat. Võitmiseks ei ole vajalik absoluutne hääleteenamus, võiduks piisab suhtelisest hääleteenamusest. See süsteem on kasutusel näiteks: Kanadas, Kasahstanis, Suurbritannias ja Ameerika Ühendriikides.³

Võitja võtab kõik süsteem on eriti silmatorkavalt ebaproportsionaalne, mis puudutab võidetud parlamendikohtade suhet saadud häälestesse. Näiteks Suurbritannias on 651 valimisringkonda ja igast ringkonnast valitakse parlamenti üks liige. Parlamenti valituks osutub see kandidaat, kes saab enamiku häälest. Hääli võib, aga ei pea olema üle 50 protsendi, üldjuhul ei olegi. See tähendab, et tegemist ei ole absoluutse majoritaarse süsteemiga vaid suhtelise majoritaarse süsteemiga. Suurbritannia süsteemi on tugevalt kritiseeritud eeskätt seetõttu, et raisatud häätel on suur osakaal. Näiteks 1983. aasta valimistel said konservatiivid 42,4 protsenti häälest, aga 61,15 protsenti kohtadest. Leiboristid said 27,6 protsenti häälest ja 32,2 protsenti kohtadest. Liberaaldemokraadid said 25,4 protsenti häälest kuid kõigest 3,5 protsenti kohtadest. See tähendab seda, et 651 kohalises parlamendis esindas veerandit valimas käinutest ehk neid kes hääletasid Liberaaldemokraatide poolt vaid 23 saadikut.⁴

3 A. Verstichel, Participation, Representation and Identity, Intersentia 2009, lk 391

4 R. Blackburn, The Electoral System in Britain, London 1995, lk 362-365

1.1.2. Kahe vooruga süsteem

Kahe vooruga (*Two-Round*) süsteem on majoritaarne valimissüsteem, kus korraldatakse teine valimisvoor, kui ükski kandidaat ei saavuta esimeses valimisvoorus absoluutset häälteenamust.⁵ See süsteem on kasutusel näiteks: Valgevenes, Prantsusmaal, Kõrgõzstanis, Makedoonias, Monacos, Tadžikistanis, Ukrainas ja Usbekistanis.⁶

Kahe vooruga süsteemi eelis on see, et valijad võivad esimeses valimisvoorus hääletada ükskõik millise kandidaadi poolt, sest neil on eelduslikult võimalus teises valimisvoorus oma otsust muuta. Põhimõte on selles, et esimeses valimisvoorus saab valida ja teises valimisvoorus saab välistada. Prantsusmaal on teise vooru valimisloosung sageli negatiivne, näiteks „Ühinege, et peatada kommunism!“. Kui ükski kandidaat ei saavuta esimeses valimisvoorus absoluutset enamust, korraldatakse teine valimisvoor. Ühtegi uut kandidaati ei lisata, ükski kandidaat eelmisest voorust ei jätkka kui ta pole saanud 12,5 protsenti registreeritud valijate häältest, mis on tavaliselt umbes 18 protsenti hääletama tulnud valijate häältest. See künnis on väga kõrge ja selleks, et vältida eriskummalisi tagajärgi, lubatakse jätkata teises voorus vähemalt kahel kandidaadil isegi siis, kui nad künnist ei ületa. Sageli kõik peale kahe liitlase elimineeritakse ja see kandidaat, kes sai vähem hääli võtab oma kandidatuuri tagasi vastavalt erakondade vahelisele valimisliidu lepingule. Näiteks Prantsusmaa 1978. aasta valimistel elimineeriti kommunistide liidu esimehe Georges Marchais valimisringkonnas kõik kandidaadid, peale Marchais ja sotsialistide kandidaadi, 12,5 protsendi reegli tõttu. Kommunistidega valimisliidus olevate sotsialistide kandidaat võttis oma kandidatuuri tagasi ja Marchais jäi ainukeseks kandidaadiks teises voorus. Seetõttu rikkusid 20 tuhat valima läinud valijat protesti väljendamiseks oma valimisedeli.⁷ Prantsusmaa 1986. aasta parlamendivalimistel viis sotsialistlik valitsus sisse proportsionaalse valimissüsteemi. Seda vaadeldakse kui katset päästa mõned kohad sotsialistlikule parteile,

5 A. Verstichel, Participation, Representation and Identity, Intersentia 2009, lk 392

6 A. Reynolds, B. Reilly, The International IDEA Handbook of Electoral System Design, Stockholm 1997, lk 43

7 J. Freans, Parties and Voters in France, London 1991, lk 167

kuna sotsialistlik valitsus oli ebapopulaarne. Proportsionaalne valimissüsteem muudeti uue valitsuse poolt koheselt tagasi kahe vooruga süsteemiks.⁸

1.1.3. Eelistava hääletusega süsteem

Eelistava hääletusega (*Alternative Vote*) süsteem on eelistav ehk paremusjärjestusse seadev majoritaarne valimissüsteem. Selles valimissüsteemis kasutatakse ühe mandaadiga valimisringkondi, valijad kasutavad valimisedelitel eelistuste märkimiseks numbreid. Kui kandidaat saavutab rohkem kui 50 protsenti esimestest eelistustest, siis ta kuulutatakse võitjaks. Kui ükski kandidaat ei saavuta absoluutset enamust esimestest eelistustest, jagatakse eelistused ümber niikaua, kui üks kandidaat saab absoluutse häälteenamuse. Seda süsteemi kasutatakse Austraalias.⁹

Austraalias reastavad valijad numbriliselt kõik kandidaadid eelistuse järjekorras. Kui seda ei tehta, siis sedel muutub kehtetuks. Oluline on siinkohal see, et eelistus tuleb märkida kõikide kandidaatide puhul. Kandidaat peab saama rohkem kui 50 protsenti valijate esimestest eelistustest, selleks et osutada valituks esimeses häältelugemise voorus. Kui ükski kandidaat ei saavuta absoluutset enamust esimeses häältelugemise voorus, siis kandidaat, kes sai kõige vähem esimesi eelistusi elimineeritakse ja kõik tema valimisedelid kantakse üle teise eelistuse saanud kandidaatidele. Protsessi korratakse seni, kuni üks kandidaat saab üle 50 protsendi häältest. Tähtis on see, et see süsteem välistab mitme valimisvooru korraldamise. Selleks, et üks kandidaat saaks absoluutse enamuse, reastab valija kõik kandidaadid üheaegselt ja valimisedelite ülekandmine käib senikaua kuni võitjakandidaat on selgunud.¹⁰

Eelistava hääletusega süsteem eristub nii suhtelise häälteenamusega kui ka kahe vooruga süsteemist selle poolest, et kandidaat peab saama absoluutse häälteenamuse selleks, et osutada

8 J. Freans, *Parties and Voters in France*, London 1991, lk 126

9 A. Verstichel, *Participation, Representation and Identity*, Intersentia 2009, lk 392

10 S. Issacharoff, P. S. Karlan, R. H. Pildes, *The Law of Democracy*, The Foundation Press 1998, lk 720

valituks. Üldreeglina on kasutusel üksikmandaadiga valimisringkonnad, aga see ei pea ilmtingimata niimoodi olema. Austraalia ajaloost võib tuua mitmeid näiteid, kus eelistava häälteenamusega süsteemi on kasutatud mitmemandaadiliste valimiringkondadega valimistel, nagu näiteks senati valimistel aastatel 1919-1948.¹¹

Peamised probleemid, mis selle valimissüsteemiga tõusetuvad on esiteks see, et väikeste erakondade kandidaatidel on peaaegu võimatu valituks osutada tulenevalt sellest, et kandidaat peab saama absoluutse enamuse eelistustest. Teiseks probleemiks on käesoleva töö autori hinnangul see, et eelistava hääletusega süsteem on suhteliselt keeruline tulenevalt sellest, et kõik valimisringkonnas kandideerivad kandidaadid peab asetama numbrilisse paremusjärjestusse. Kolmas probleem seisneb selles, et proportsionaalset esindatust esimese eelistuse järgi on ikkagi sama vähe, kui suhtelise häälteenamusega süsteemi puhul, eeldades, et valijad soovivad näha võitjana kandidaati, kes on nende esimene eelistus.

1.1.4. Mitme häälega süsteem

Mitme häälega (*Block Vote*) süsteemis kasutatakse mitmemandaadilisi valimisringkondi, kus mandaate on sama palju kui valijal hääli. Hääletamine võib olla kas kandidaadikeskne või erakonnakeskne. Häälte lugemine on sarnane suhtelise häälteenamusega süsteemis kasutatavale häälte lugemise korrale, kus kandidaadid, kes saavad kõige rohkem hääli, osutuvad ka valituteks. See süsteem on kasutusel näiteks: Kuveidis, Liibanonis ja Süürias.¹²

Tulenevalt sellest, et Süürias käib kodusõda on Süüria valimissüsteemi käsitlemine tinglik. Eelneval ajal on Süürias valitud 250 liikmelist parlamenti 15 valimisringkonnas. Mandaatide arv on varieerunud ringkonniti viiest kuni 29-ni ja valijatel on olnud vastavalt viis kuni 29 häält. Valituks osutusid need kandidaadid, kes said oma valimisringkonnas kõige rohkem hääli.

¹¹ D. M. Farrell, I. McAllister, *The Australian Electoral System: Origins, Variations, and Consequences*, Sidney 2006, lk 53

¹² A. Verstichel, *Participation, Representation and Identity*, Intersentia 2009, lk 392

Kuveidi valimissüsteemiga on olukord samuti keeruline. Eelmistest valimistest võttis ametlikel andmetel osa 43 protsenti valijatest, opositsiooni hinnangul 28 protsenti valijatest. Valimised toimusid pärast protestilaineid seoses valimissüsteemi ühepoolsete muudatustega valitsuse poolt, mille tagajärjel opositsioon boikoteeris valimisi.¹³ Sellest tulenevalt on nii valimissüsteemi muudatuste kui ka valimistulemuste legitiimusus küsimärgi all. Kindel on aga see, et alates 1981 aasta valimistest kuni 2006 aasta valimisteni valiti 50 valitavat Rahvussamblee saadikut 25-s kahemandaadilises valimisringkonnas. Valijatel oli kaks häält ja valituks osutusid need kandidaadid, kes said kõige rohkem häält.

Liibanoni valimissüsteemist rääkides tuleb ära märkida, et konstitutsioonist tulenevalt jagunevad parlamendi 128 otsevalitavat kohta võrdselt moslemite ja kristlaste vahel. See tähendab, et konstitutsiooniga on 64 kohta tagatud kristlastele ja 64 kohta moslemitele. Liibanonis on 26 valimisringkonda, kus mandaate on kaks kuni kümme ja valijatel on vastavalt kaks kuni kümme häält. Näiteks Baabda valimisringkonnas on kuus mandaati, mis jagunevad maroniitide, šiitide ja druuside vahel vastavalt kolm mandaati, kaks mandaati ja üks mandaat. See tähendab, et druuside hulgas teise koha saanud kandidaat ei osutu isegi siis valituks, kui ta saab rohkem häält kui maroniitide või šiitide valituks osutunud kandidaat. Iga valija võib hääletada kuni kuue kandidaadi poolt aga mitte rohkem kui kolme maroniidi, kahe šiidi ja ühe druudi poolt. Vastasel juhul loetakse hääletusedel kehtetuks. Omamoodi huvitav on hääle andmise korraldus. Valimisseadus näeb ette kaks võimalust kuidas häält anda. Esiteks on valijal võimalik kirjutada oma valik tühjale paberilehele, mis antakse valimisjaoskonnast. Teine võimalus on intrigeerivam, valija võib hääle anda eeltäidetud paberilehega, kus on kandidaatide nimed ja see võib olla koostatud ka teise isiku poolt. Arvesse lähevad ka sellised sedelid, kus nimesid on maha tõmmatud ja asemele on kirjutatud uued nimed.¹⁴

13 I. Black, Kuwait election turnout shrinks after opposition boycott, The Guardian 02.12.2012. Arvutivõrgus kättesaadav:
<http://www.guardian.co.uk/world/2012/dec/02/kuwait-election-turnout-opposition-boycott>

14 IFES Lebanon Briefing Paper, The Lebanese Electoral System. Arvutivõrgus kättesaadav:
http://www.ifes.org/Content/Publications/Papers/2009/~//media/Files/Publications/SpeechCommentary/2009/1382/IFES_Lebanon_ESB_Paper030209.pdf

1.2. PROPORTSIONAALSED VALIMISSÜSTEEMID

1.2.1. Proportsionaalne nimekirjadega süsteem

Proportsionaalne nimekirjadega (*List Proportional*) süsteem on oma olemuselt lihtsaim proportsionaalsetest valimissüsteemidest. Erakond presenteerib kandidaatide nimekirja valijatele, valijad hääletavad erakondade nimekirjade poolt ja erakonnad saavad kohti vastavalt nendele üleriigiliselt antud häältest. See tähendab, et kui üks erakond saab üleriigiliselt kümme protsenti häältest, siis saab erakond 100-liikmelises parlamendis kümme kohta. Tulenevalt künniste süsteemile võib kohtade arv suureneeda väikeste erakondade arvelt suuremate erakondade kasuks. Muuhulgas on proportsionaalne nimekirjadega süsteem kasutusel Austrias, Belgias, Bosnia Hertsegovinas, Brasiilias, Bulgaarias, Hollandis, Horvaatias, Iisraelis, Islandil, Itaalias, Kreekas, Küprosel, Luksemburgis, Lätis, Norras, Poolas, Portugalis, Rootsis, Rumeenias, Slovakkias, Sloveenias, Soomes, Taanis, Tšehhis, Türgis ja Venemaal.¹⁵ Proportsionaalne nimekirjadega süsteem on kasutusel ka Riigikogu valimistel.

Proportsionaalne nimekirjadega valimissüsteem on üks levinumaid valimissüsteeme Euroopas. Põhiline tunnus on see, et valijad valivad eelduslikult erakonda, mitte kandidaati. See sõltub suurel määral sellest, kas nimekirjad on avatud või suletud. Avatud nimekirjade korral saavad valijad erakondade poolt koostatud nimekirjades olevaid kandidaate ümber reastada, andes hääle enim sobivale kandidaadile vastava erakonna nimekirjast. Suletud nimekirjade korral ei saa valija kandidaate ümber reastada ja nad valivad erakonna poolt koostatud nimekirja ning annavad oma hääle otse erakonna nimekirjale.

Teine proportsionaalsele nimekirjadega süsteemile iseloomulik element on künniste seadmine. See tähendab seda, et erakond osutub valituks siis, kui ta ületab kindlaks määratud künnise ehk teatud protsendi üleriigiliselt antud häältest. Euroopa riikide puhul on tavaks, et see

¹⁵ A. Verstichel, *Participation, Representation and Identity*, Intersentia 2009, lk 392

protsent on viis, samamoodi on see ka Riigikogu valimistel. Selline protsendisüsteem on sisse seatud selleks, et vältida parlamentide liigset killustatust ja sellest tulenevat võimalikku poliitilist ebastabiilsust. Proportsionaalsete valimissüsteemide iseloomulikuks jooneks on see, et valituks osutub palju erakondi, samal ajal kui majoritaarsed süsteemid soodustavad kaheparteiliste süsteemide teket. Sellest tulenevalt on proportsionaalsetele süsteemidele iseloomulikuks jooneks see, et pärast valimisi ei ole absoluutset võitjat ja erakonnad peavad hakkama läbirääkimisi pidama selleks, et moodustada koalitsioon. Mida rohkem on parlamendis erakondasid esindatud ehk mida killustatum on parlament, seda keerulisem on kokkuleppele jõudmine koalitsiooni moodustamise osas. Seetõttu ongi seatud valimiskünnis, et vältida parlamendi killustatust ja tagada suurem stabiilsus. Kriitikud leiavad vastukaaluks, et künnised diskrimineerivad väikeseid erakondi ja vähemusi.

Soomes on kasutusel proportsionaalne nimekirjadega süsteem. Valimisringkonnad on ühe kuni 27 mandaadilised. Igal valijal on üks hääl. Soomes on ka kasutusel d'Hondti jagajate meetod, mis jaotab kohti ligilähedaselt absoluutsele proportsionaalsusele, aga annab sellegipoolest väikese eelise suurematele erakondadele. Eriti annab see tunda erinevate mandaatide arvuga valimisringkondade puhul. Näiteks väikese mandaatide arvuga valimisringkondades võtavad kohti tavaliselt neli erakonda aga Helsingi valimispiirkonnas, kus on 20 mandaati, osutuvad tavaliselt valituks kaheksa erakonna esindajad. Tulenevalt sellest moodustavad väiksemad erakonnad valimisliite. Kõik hääled mis antakse erakonna või valimisliidu poolt liidetakse kokku otsustamiseks mitu kohta vastav erakond või valimisliit saab. Valituks osutuvad need erakonna või valimisliidu liikmed, kes saavad nimekirjas kõige rohkem hääli.¹⁶

Osa riike, nagu näiteks Holland ja Iisrael, kasutavad korraldust, mille järgi on kogu riik üks terviklik valimisringkond. Nendes valimissüsteemides on esindatus lähedal absoluutsele proportsionaalsusele.¹⁷ Sellest tulenevalt võib konstrueerida reegli, et mida vähem valimisringkondi seda proportsionaalsem valimistulemus ja valijate hääled on kõige täpsemalt parlamendis esindatud ning rahva tahe kõige õiglasemalt väljendunud. Valimissüsteemis, kus

16 R. Taagepera, M. S. Shugart, *Seats and Votes*, Yale University Press 1989, lk 43

17 S. Issacharoff, P. S. Karlan, R. H. Pildes, *The Law of Democracy*, The Foundation Press 1998, lk 721

on üks valimisringkond ja valimiskünnist ei rakendata tekib minimaalne ebaproportsionaalsus suuremate erakondade kasuks.

Venemaal on kasutatud proportsionaalset nimekirjadega valimissüsteemi alates 2007. aasta valimistest. Eelnevalt kasutati Venemaal paralleelset süsteemi, mida on erialakirjanduses¹⁸ kirjeldatud järgnevalt: „Venemaa duumavalimised annavad igale valijale kaks häält, üks nendest antakse parteide suletud nimekirjadele üleriigilises valimispiirkonnas teine aga igale individuaalsele kandidaadile 225 üksikmandaadiga valimisringkonnas, mandaatide arv üleriigilises valimisringkonnas võrdub samuti 225.“ Käesolevaks ajaks on üksikmandaadiga valimisringkonnad Venemaal kaotatud ja kõik 450 duumasaadikut valitakse suletud parteide nimekirjadest. Sellest tulenevalt võib tõdeda, et paralleelselt süsteemilt on väga lihtne üle nii proportsionaalset kui ka majoritaarset tüüpi valimissüsteemile, sest mõlema süsteemi kasutamise kogemus on olemas. Välismeedias¹⁹ on kajastatud, et president Putin on andnud korralduse liikuda tagasi endise süsteemi juurde, eesmärgiks suurem valijate kaasamine, parteidele võrdsete võimaluste loomine ja muu taoline. Ilmselt innustas president Putinit sellist korraldust andma Ukraina presidendipartei edu paralleelse süsteemi kasutamisel. Kui 2007. aasta valimistel sai proportsionaalset nimekirjadega süsteemi rakendades Regioonide partei 175 kohta 34,4 protsendi häälte juures, siis 2012. aasta valimistel sai Regioonide partei kõigest 30 protsenti häältest, kuid 209 kohta tänu võitudele üksikmandaadiga valimispiirkondades. Regioonide parteid toetavad üksikkandidaadid liitusid fraktsiooniga hiljem.

1.2.2. Proportsionaalne segavalemiga süsteem

Proportsionaalne segavalemiga (*Mixed Member Proportional*) süsteem on valimissüsteem, kus osa parlamendi liikmetest, tavalistelt pool, on valitud majoritaarsest üksikmandaadiga valimisringkonnast. Ülejäänud ehk teine pool valitakse proportsionaalsete valimissüsteemide

18 V. Gel'man, G. V. Golosov, Election in Russia, 1993-1996, Berliin 1999, lk 150

19 D. M. Herszenhorn, Putin Orders Change in Election Rules, The New York Times 02.01. 2013. Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.nytimes.com/2013/01/03/world/europe/putin-orders-new-system-for-russian-parliamentary-elections.html?_r=0

põhimõtete alusel. Tähtis on selle süsteemi puhul see, et proportsionaalse valimissüsteemiga valitud kohad kompenseerivad majoritaarse valimissüsteemi rakendamisest tulenevat ebaproportsionaalsust. Kasutusel on näiteks: Mehhikos, Rumeenias, Saksamaal, Ungaris ja Uus-Meremaal.²⁰

Saksamaa valimistel on valijal kaks häält. Üks hääl antakse üksikmandaadiga valimisringkonnas konkreetsele isikule kindlast erakonnast. Võitjaks osutub see kandidaat, kes saab kõige rohkem hääli. Teine hääl antakse erakonna üleriigilisele suletud nimekirjale. Teise hääle andmise mõte seisneb selles, et välja selgitada, kui suur on erakonna toetus üleriigiliselt, samas kui esimese hääle andmise eesmärgiks on saata parlamenti oma valimisringkonna esindaja. Need kandidaadid, kes osutuvad valituks erakonna suletud nimekirjas, lisanduvad nendele erakonna kandidaatidele, kes on valitud ringkonnamandaadiga. Näiteks kui erakond saab 15 ringkonnamandaati ja üleriigiliselt 30 protsenti häältest, siis juhul kui parlamendis on 100 kohta, antakse erakonnale 15 kohta lisaks nendele 15-le kohale, mis saadi ringkondadest. Kui aga erakonna üleriigiline toetus on protsentuaalselt väiksem, kui ringkonnast saadud kohtade arv, siis jääb erakonnale ikkagi samapalju kohti, kui saadi ringkonnast. Nende kohtade arvel suureneb parlamendi liikmete arv. See tähendab, et üleriigiliselt saadud hääled omavad üksnes positiivset, mitte negatiivset mõju parlamendi kohtade arvule.²¹

1.2.3. Üksiku ülekantava häälega süsteem

Üksiku ülekantava häälega (*Single Transferable Vote*) süsteem on eelistav proportsionaalne valimissüsteem, mis kasutab mitmemandaadilisi valimisringkondi. Selleks, et osutada valituks peab kandidaat ületama kindla kvoodi esimese eelistuse häältest. Hääletajate eelistus jagatakse ümber teistele kandidaatidele, kui kandidaat elimineeritakse või kui kandidaat osutub valituks. See süsteem on kasutusel Iirimaal ja Maltal.²²

20 A. Verstichel, Participation, Representation and Identity, Intersentia 2009, lk 392

21 S. Issacharoff, P. S. Karlan, R. H. Pildes, The Law of Democracy, The Foundation Press 1998, lk 722

22 A. Verstichel, Participation, Representation and Identity, Intersentia 2009, lk 392

Üksiku ülekantava häälega süsteem sobib kõige paremini nendele demokraatiatele, kus taotletakse suuremat proportsionaalsust esindatusele ja milles on varasemast ajast kasutusel valimisringkonnad, milles valiti kandidaati, mitte erakonda ning valimised võitsid need kandidaadid, kes said kõige rohkem hääli. Ainus muutus seisneb selles, et võitjad ei ole mitte need kandidaadid, kes saavad kõige rohkem hääli, vaid need kandidaadid, kes saavad kõige rohkem esimesi eelistusi ja välja langenud või valituks osutunud kandidaatide valimisedelitel olevaid teisi eelistusi. Selle süsteemi kõige suurem eelis on see, et mitte ükski hääl ei lähe raisku, ka nende kandidaatide valimisedelid jäävad häälte lugemisel arvesse ehk lähevad teise eelistuse saanud kandidaadile, kes elimineeritakse või kes osutuvad valituks. Paljud õpetlased peavad üksiku ülekantava häälega süsteemi parimaks valimissüsteemiks seetõttu, et see võimaldab valijatel valida ükskõik missuguse kandidaadi poolt, ükskõik missugusel põhjusel.²³

Irimaal on kasutatud üksiku ülekantava häälega süsteemi alates iseseisvuse saavutamisest 1922. aastal. Selle süsteemi valimise juures mängisid tähtsat rolli kaks aspekti. Esiteks see, et Irimaal on protestantide 5 protsendiline vähemus ja teiseks see, et taheti erinevat süsteemi Suurbritannia suhtelise häälteenamusega süsteemist. Üksiku ülekantava häälega süsteem on andnud väikestele parteidele võimaluse osutada valituks ja suurtele parteidele ainult minimaalse edu. Irimaal vajab valitsus parlamendi enamuse toetust ja selle valimissüsteemi kontekstis ei ole kunagi olnud probleeme stabiilse ja valimistest valimisteni kestva valitsuse formeerimisel. Irimaal esindab üks parlamendisaadik umbes 20 tuhandet valijat, mis on oluliselt suurem esindatus võrreldes näiteks Eestiga, kus saadik esindab umbes kaheksat tuhandet valijat. Irimaal on valimisringkondades mandaatide arv madal, mitte üle viie mandaadi, see tähendab, et valituks osutuvad tuntud ja aktiivsed kandidaadid.²⁴

23 R. Taagepera, M. S. Shugart, *Seats and Votes*, Yale University Press 1989, lk 27

24 A. Reynolds, B. Reilly, *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*, Stockholm 1997, lk 85-86

1.3. SEGASÜSTEEMID

1.3.1. Paralleelne süsteem

Paralleelne (*Parallel*) süsteem on valimissüsteem, kus üks osa kandidaate valitakse proportsionaalset tüüpi valimissüsteemi alusel ja teine osa majoritaarset tüüpi valimissüsteemi alusel. Erinevalt proportsionaalsest segavalemiga süsteemist, ei kompenseeri paralleelse süsteemi juures proportsionaalset tüüpi valimissüsteemiga välja selgitatud kohad ebaproportsionaalsust, mis tuleneb majoritaarset tüüpi süsteemi rakendamisest. Paralleelset süsteemi kasutatakse muuhulgas Andorras, Armeenias, Egiptuses, Gruusias, Jaapanis, Koreas, Leedus, Hispaanias, Šveitsis, Tais ja Ukrainas.²⁵

See millist tüüpi valimissüsteeme valitakse, täitmaks vastavalt kas proportsionaalset tüüpi või majoritaarset tüüpi valimissüsteemi rolli, sõltub paralleelset süsteemi kasutavate riikide valikute küsimusest. Näiteks Jaapan ja Korea kasutavad suhtelise häälteenamuse süsteemi kõrvuti proportsionaalse nimekirjade süsteemiga. Samal ajal kui Andorra kasutab mitme häälega süsteemi suhtelise häälteenamusega süsteemi asemel. Tasakaal erineva süsteemiga valitavate mandaatide arvu vahel on samuti erinev. Näiteks Jaapanis on see 60 protsenti 40 protsendi vastu vastavalt suhtelise häälteenamusega süsteemile ja proportsionaalse nimekirjadega süsteemile. Kui rääkida proportsionaalsusest, siis see on paralleelse süsteemi puhul kusagil vahepeal, võrreldes teiste süsteemidega. See süsteem annab võimaluse ka väiksematele erakondadele aga samas hoiab ära väga suure parlamendi killustatuse. Kriitikud on välja toonud süsteemi miinusena selle, et see on suhteliselt keeruline.²⁶

25 A. Verstichel, Participation, Representation and Identity, Intersentia 2009, lk 392

26 A. Reynolds, B. Reilly, The International IDEA Handbook of Electoral System Design, Stockholm 1997, lk 55-56

1.3.2. Üksiku mitteülekantava häälega süsteem

Üksiku mitteülekantava häälega (*Single Non-Transferable Vote*) süsteem on segasüsteem, mis kombineerib proportsionaalsetele valimissüsteemidele iseloomulikke mitmemandaadilisi valimisringkondi võitja võtab kõik häälte lugemise meetodiga ja kus valijatel on ainult üks hääl. Selleks, et seda süsteemi rakendada peab olema vähemalt kaks valimisringkonda ja igas valimisringkonnas peab olema vähemalt kaks mandaati. Valijatel on enda valimisringkonnas üks hääl ja valituks osutuvad need kandidaadid, kes saavad kõige rohkem hääli. Näiteks kui valimisringkond on kolmemandaadiline, siis valituks osutuvad kolm enim hääli saanud kandidaati. Praegusel ajal on kasutusel Afganistanis ja Jordaania, ajalooliselt on seda süsteemi kasutatud Jaapanis, Lõuna-Koreas ja Hiinas.

See on süsteem, mille rakendamise tagajärjel ei teki sellist fenomeni nagu parteinimekiri. Kandidaadid võivad valimistel esindada erakondasid või luua omavahel liituseid, aga hääled jäävad üksnes neile. See tähendab seda, et hääli ei ole võimalik erakondade või liitude teistele kandidaatidele üle kanda. Selle tulemusel tekib olukord, kus tugevate parteide ja sellest tulenevalt kogu parteisüsteemi väljakujunemine ei ole kandidaatide jaoks oluline.

Üksiku mitteülekantava häälega süsteemi toetajad leiavad, et see annab eelise üksikkandidaatidele, kuna valimistele ei ole lubatud erakondade nimekirjad. Kriitikud leiavad vastukaaluks, et see ei soodusta parteisüsteemi tekkimist ja tekitab olukorra, kus ühes valimisringkonnas on väga palju kandidaate.²⁷ Selle tulemusena läheb väga suur osa häältest kaotsi ehk väga suur osa häältest ei saa esindatust.

Rääkides Afganistanist kui selle valimissüsteemi näitest, tuleks alustada sellest, et Afganistani parlament koosneb kahest kojast. Üksiku ülekantava hääle süsteemi kasutatakse 249

²⁷ United Nations Assistance Mission in Afghanistan, The Election System in Afghanistan. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/Documents/Election%20System%20in%20Afghanistan%20Primer.pdf>

liikmelise alamkoja ehk Rahvakoja (*Wolesi Jirga*) valimistel. Afganistanis on 34 valimispiirkonda, mis vastab 34 provintsile. Mandaatide arv ringkondades on erinev, alates kahest ja lõpetades 33-ga. Huvipakkuv on see, et konstitutsioon tagab naistele 68 kohta aga isegi siis kui mõni naine osutub valimistel valituks üldises korras, saab ta garanteeritud koha. Sellest tulenevalt, et parlamendi alamkojas ei saa olla naiste käes rohkem kohtadest kui kvoot ette näeb, ei saa parlamendis olla üle 68 naise.

Afganistani valimissüsteemi on läänemeedias²⁸ tugevalt kritiseeritud. Välja on toodud, et 2005. aasta valimistel osutus valituks kandidaat, kes sai 0,4 protsenti häältest, samas kui suurima häälte arvuga valituks osutunud kandidaat kogus oma valimisringkonnas 35 protsenti häältest. Tulenevalt sellest, et ringkondades oli väga palju kandidaate, läks enamus häältest, täpsemalt 65 protsenti, nendele kandidaatidele, kes valituks ei osutunud ehk 65 protsenti häältest läks kaotsi.

Barnett R. Rubin on oma artiklis²⁹ leidnud, et üksiku mitteülekantava häälega süsteem ei väljenda valijate tahet vaid soosib hästi organiseerunud vähemusi. Pärast seda, kui paar tuntud kandidaati võtavad enamuse häältest, jagunevad hääled teiste kandidaatide vahel enam-vähem võrdselt ja on võimalus, et valituks osutub kandidaat, kes sai suhteliselt vähe hääli. See avab võimaluse manipulatsioonideks ja häälte ostmiseks.

28 Afghanistan's uncommon voting system, The Washington Post 18.09.2010. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/graphic/2010/09/17/GR2010091707426.html>

29 B. R. Rubin, Afghanistan: The wrong voting system, The New York Times 16.03.2005. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.nytimes.com/2005/03/15/opinion/15iht-edrubin.html>

2. RIIGIKOGU VALIMISSÜSTEEMI OLEMUS JA PROBLEEMID

2.1. VALIMISSÜSTEEMI ALUSED

Tulenevalt põhiseadusest on Eestis kõrgeima riigivõimu kandjaks rahvas. Põhiseaduse paragrahv 56-st tulenevalt teostab rahvas kõrgeimat riigivõimu oma hääleõiguslike kodanike kaudu Riigikogu valimistega ja rahvahääletusega. Rahvahääletust on kehtiva põhiseaduse alusel rakendatud ühel korral, siis kui otsustati Eesti liitumine Euroopa Liiduga. Riigikogu on põhiseaduslik institutsioon, mille kaudu rahvas kõrgeimat riigivõimu teostab. Sellist riigivalitsemise korraldust nimetatakse esindusdemokraatiaks.

Põhiseadus paragrahv 60 sätestab, et riigikogul on 101 liiget. Iseenesest on mõisteta, et esinduskogus, kus otsuseid võetakse vastu hääleteenamuse teel, on paaritu arv liikmeid. Vastasel juhul võib tekkida olukord, kus hääled jagunevad võrdselt pooleks ja otsuse vastuvõtmine ei ole sellisel juhul võimalik. Häälte võrdne jagunemine on võimalik ka paarituarvulise liikmeskonnaga esindusorgani puhul aga tõenäosus, et selline olukord tekib, on väiksem. See, et Riigikogu liikmete arvuks määrati 101, tulenes Rein Taagepera kuupjuure seadusest, mille kohaselt on esinduskogu suurus umbes kuupjuur rahvaarvust ja 101 liikmeline Riigikogu seda ligilähedaselt sümboliseeribki.

Põhiseaduse paragrahv 60 sätestab veel põhimõtteid Riigikogu valimisteks. Riigikogu liikmed valitakse vabadel valimistel proportsionaalsuse põhimõtte alusel, valimised on üldised, ühetaolised ja otsesed, hääletamine on salajane. Võrdluseks, ka Saksamaa põhiseadus³⁰ sätestab paragrahvis 38, et Saksamaa Liitvabariigi Bundestagi valimised peavad olema üldised, otsesed, vabad, võrdsed ehk ühetaolised ja salajased. Proportsionaalsuse nõuet Saksamaal ei ole, kuna valimised toimuvad nii proportsionaalsete kui ka majoritaarsete põhimõtete alusel.

³⁰ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, BGBl. S. 1

Valimissüsteemid jagunevad kolme suurde rühma: majoritaarsed valimissüsteemid, proportsionaalsed valimissüsteemid ja segasüsteemid. Valimissüsteemist sõltub see, kes valitseb. Reeglid, mille järgi kohti jaotatakse, võivad 25 protsenti häältest kogunud erakonnast teha olulise jõu või jätta ta ebaoluliseks tegijaks, andes sellele erakonnale üksnes 5 protsenti kohtadest.³¹ Valimissüsteem on lahutamatult seotud valimiste õigusliku regulatsiooniga. Riigikogu valimiste õigust reguleerib põhilises osas RKVS.

Eestis on kasutusel proportsionaalne valimissüsteem. Proportsionaalsuse põhimõtte tähendab seda, et Riigikogu koosseis peab peegeldama rahva tahet võimalikult objektiivselt. Teatud erakonna kohtade arv Riigikogus peab protsentuaalselt vastama selle erakonna poolt antud häälte arvule. Muuhulgas on proportsionaalse valimissüsteemi eesmärgiks kajastada parlamendi koosseisus valijaskonna poliitilisi tõekspidamisi ehk kujundada nendele tõekspidamistele võimalikult täpselt vastav esinduskogu³².

Vabade valimiste olemus seisneb selles, et valimistel osalemine on vabatahtlik ja vabatahtlik on ka valiku tegemine. Kedagi ei tohi sundida valimistel osalema ega kellegi poolt hääletama. Samuti ei tohi osalemisega või mitteosalemisega ning valikuga seonduda mingid sanktsioonid või eelised.³³ Valimiste vabaduse põhimõtte kohaselt on vabatahtlik nii valimistel osalemine kui valiku tegemine. 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 ning kaitsma valijat mõjutuste eest, mis takistavad tal oma häält soovitud viisil anda või andmata jätta.³⁴

31 C. Boix, S. C. Stokes, *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford 2007, lk 678

32 Riigikohtu 2. mai 2005. a otsus 3-4-1-3-05

33 T. Annus, *Riigiõigus*, Juura 2006, lk 61

34 Riigikohtu 1. septembri 2005. a otsus 3-4-1-13-05

Üldisuse põhimõtte järgi peab olema tagatud kõigi täisealiste teovõimeliste kodanike osavõtt valimistest. Üldisuse põhimõtet konkretiseeritakse praktikas valimistsensuste abil. Selle põhimõttega on vastuolus ebaproportsionaalsed või diskrimineerivad valimistsensused nii aktiivse kui ka passiivse valimisõiguse puhul. Teooria järgi peaksid valimistsensused olema sätestatud konstitutsioonis.³⁵ Valimiste üldisuse põhimõtte järgi peab kõigile hääleõiguslikele isikutele olema tagatud võimalus valimistest osa võtta.³⁶ Põhiseadusest tulenevalt on valimistsensused kehtestatud Riigikogu valimisteks kodakondsuslikud, vanuselised, piiratud teovõimest tulenevad ja süüdimõistmisest ning kinnipidamisasutustes karistuse kandmisest tulenevad. Piiratud teovõime mõiste tuleneb tsiviilseadustiku üldosa seaduse³⁷ paragrahvist kaheksa, kus on sätestatud, et täisealise isiku piiratud teovõime mõjutab isiku tehingute kehtivust üksnes ulatuses, milles ta ei suuda oma tegudest aru saada või neid juhtida. Samuti isikule, kes vaimuhaiguse, nõrgamõistuslikkuse või muu psüühikahäire tõttu ei suuda kehtvalt oma tegudest aru saada või neid juhtida, on määratud kohtu poolt eestkostja, siis eeldatakse, et isik on piiratud teovõimega ulatuses, milles talle eestkostja on määratud. Valimistsensus, mis on suunatud süüdimõistatud ja kinnipidamisasutustes karistust kandvate isikut valimisõiguse piiramisele tulenevalt RKVS paragrahvist neli lõikest kolm, võib Riigikohtu hinnangul³⁸ olla põhiseadusega vastuolus.

Ühetaolisuse põhimõtte olemus seisneb selles, et kõikidel valijatel peab olema sama palju hääli. Samas peab igal valija häälel olema võrdne kaal võrreldes teiste valijatega. Teatav kõrvalekalle sellest põhimõttest erinevate valimisringkondade valijate vahel on lubatud, aga see peab olema minimaalne. Ühetaolised tingimused ei pea olema mitte üksnes valijate vahel, vaid ka valitavate ehk kandidaatide vahel. Ühetaolisuse põhimõttest tuleneb proportsionaalse valimissüsteemi puhul nõue, et võrdsed kandideerimisvõimalused peavad olema erinevatel isikute gruppidel, kes soovivad esitada kandidaatide nimekirja³⁹.

35 Ü. Madise jt, Eesti Vabariigi põhiseadus kommenteeritud väljaanne, Juura 2012, lk 518

36 Riigikohtu 01. septembri 2005. a otsus 3-4-1-13-05

37 Tsiviilseadustiku üldosa seadus, RT I 2002, 35, 216

38 Riigikohtu 22. Jaanuari 2013. a kohtumäärus kohtuasjas 3-4-1-26-12

39 Riigikohtu 19. aprilli 2005. a otsus 3-4-1-1-05

Otsesuse põhimõte tähendab seda, et iga inimene peab ise oma hääle andma ja volitus, mis on antud selleks, et keegi kellegi eest hääletaks on tühine. Samas tähendab otsesuse põhimõte ka seda, et Ameerika Ühendriikides kohaldatavat valijameeste süsteemi, kus valijad esmalt valivad valijamehed, kes teevad lõpliku valiku, Eestis kohaldada ei saa.

Salajasuse põhimõte kaitseb valijat ja tähendab seda, et keegi ei tohi tema tahte vastaselt teada saada kelle poolt ta hääletas või kas ta üleüldse hääletamas käis. Hääletamise salajasuse tagamise enim levinud ja ka Eestis enim kasutatav viis on hääletamisruumis olev valimiskabiin, kus valija saab privaatselt täita valimisedeli ja valimiskast, kuhu täidetud sedel panna. Elektroonilise hääletamisega seondub nii valimiste ühetaolisuse, valimiste vabaduse kui ka hääletamise salajasuse printsiip. Riigikohus on analüüsinud elektroonilise hääletamise põhiseaduspärasust ja leidnud, et elektrooniline hääletamine ei ole vastuolus põhiseadusega⁴⁰. Samas ei tohi unustada, et ükski kabiin ega kast *per se* ei suuda tagada absoluutset salajasust. Rääkimata elektroonilise hääletamise puhul rakendatavatest kaitsemeetmetest.

Riigikogu valimise korra sätestab RKVS, mis on põhiseaduse paragrahvist 104 tulenevalt konstitutsiooniline seadus ja seda saab muuta ning vastu võtta üksnes Riigikogu koosseisu häälteenamusega. RKVS paragrahv üks sätestab valimissüsteemi alused, kus sisuliselt korratakse üle põhiseaduses valimiste põhimõtete kohta sätestatu. RKVS-s on eraldi välja toodud, et igal valijal on ainult üks hääl. Sisuliselt on see kaetud ka ühetaolisuse põhimõttega, aga võimalik on ka selline olukord, kus igal valijal on kaks või rohkem häält. Tähtis on siinjuures see, et kõikidel valijatel oleks võrdne arv häáli.

2.2. KANDIDEERIMIS- JA HÄÄLEÕIGUS

Põhiseaduse paragrahvis 57 on sätestatud, et hääleõiguslik on Eesti kodanik, kes on saanud kaheksateist aastat vanaks. See tähendab, et hääleõigusele on seatud selle sättega kaks tsensus. Esiteks kodakondsuse tsensus ehk valija peab olema Eesti kodanik ja teiseks vanuseline tsensus ehk valija peab olema vähemalt kaheksateist aastat vana. Sarnaselt on

40 Ü. Madise jt, Eesti Vabariigi põhiseadus kommenteeritud väljaanne, Juura 2012, lk 519

põhiseaduse paragrahvis 60 sätestatud kandideerimistsensused. Riigikogusse võib kandideerida iga vähemalt kahekümne ühe aastane hääleõiguslik Eesti kodanik. Kui hääleõigus alates 18-st eluaastast on Euroopas tavaks, siis kandideerimisõiguse osas liiguvad Euroopa riigid pigem selles suunas, et vanuselist tsensust alandada. Näiteks muutis Suurbritannia 2006. aastal valimisseadust⁴¹, millega alandati parlamendi alamkotta kandideerimise õigust 21-lt aastalt 18-le aastale. Saksamaal oli kandideerimisõigus juba enne seda langetatud 18-le eluaastale. Selleks, et Eestis kandideerimisõigust langetada, tuleb muuta põhiseadust, kuna vanuseline kandideerimisõiguslik tsensus on sätestatud põhiseaduse tasandil.

Tulenevalt kodakondsuse seaduse⁴² esimesest paragrahvist on Eesti kodanik isik, kes kodakondsuse seaduse jõustumisel on Eesti kodakondsuses, samuti isik, kes on kodakondsuse seaduse alusel omandanud, saanud või taastanud Eesti kodakondsuse. Kodakondsuse seadus jõustus 01. aprillil 1995. aastal. Eestis on probleeme tekkinud seoses sellega, et suur hulk, umbes seitse protsenti elanikkonnast, on kodakondsuseta isikud ja sellest tulenevalt puudub neil parlamendis esindatus. See võib omakorda viia riigist võõrandumiseni, mis on palju suurem probleem kui valimisõiguse puudumine. Siinkohal tuleb märkida, et valimisõiguse andmine üksnes oma riigi kodanikele on täiesti tavapärane nähtus ka teistes Euroopa riikides. Näiteks Prantsusmaal, Soomes, Rootsis, Saksamaal ja Itaalias peab olema selleks, et parlamendi valimistel osaleda, vastava riigi kodanik. Suurbritannias on sätestatud⁴³ erand, valimistest võivad osa võtta lisaks Suurbritannia kodanikele ka Iirimaa kodanikud ja endiste koloniaalmaade kodanikud.

Seoses valimisõigusega on ilmselt kõige suuremaks probleemiks absoluutne valimisõiguse piiramine isikutele kes asuvad kinnipidamisasutustes. Valimisõigust hinnatakse demokraatlikes riikides kui ühte inimõigust, valimisõiguse piiramine võib toimuda üksnes *ultima ratio*. Pikaajalised vaidlused vangide valimisõiguse üle võttis Euroopa Inimõiguste Kohus kokku oma lahendis Hirst versus Ühendkuningriik (nr 2) 2005. aastal. Nimetatud

41 Electoral Administration Act, 2006 c. 22

42 Kodakondsuse seadus, RT I 1995, 12, 122

43 Electoral Administration Act, 2006 c. 22

lahendis jõudis kohus järeldusele, et vangide valimisõiguse täielik piiramine on ebaproportsionaalne ega ole kooskõlas Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni lisaprotokolli nr 1 artikliga 3, mis sätestab: “Kõrged Lepinguosalised kohustuvad mõistlike ajavahemike järel läbi viima salajase hääletamisega vabu valimisi tingimustel, mis tagavad rahva vaba tahteavalduse seadusandja valimisel.”⁴⁴

Tulenevalt RKVS-i paragrahvidest 26 ja 27 saavad Riigikogu valimistel kandideerida erakonnad ja üksikkandidaadid. Erakonna mõiste annab erakonnaseadus⁴⁵ paragrahv üks. Erakond (partei) on Eesti kodanike vabatahtlik poliitiline ühendus, mille eesmärgiks on oma liikmete ja toetajaskonna poliitiliste huvide väljendamine ning riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse teostamine. Erakond peab olema registreeritud erakonnaseaduses sätestatud korras. Nii erakonna kandidaatidel kui ka üksikkandidaatidel on lubatud kandideerida ainult ühes valimisringkonnas. Riigikohus on oma lahendis⁴⁶ leidnud, et üksikkandidaadi võimalused osutada valituks võrreldes nimekirjas kandideeriva kandidaadiga on erinevad, sest nimekirjas kandideerinud kandidaat võib osutada valituks kogu nimekirjale antud häältega, tulenevalt häälte ülekandmise võimalusest, üksikkandidaat aga ainult tema poolt hääletanud valijate häälte alusel. Sellest tulenevalt ei ole üksikkandidaadi ja erakonna nimekirjas oleva kandidaadi võrdlemine selles kontekstis võimalik.

Valimisliitude kandideerimisõigust Riigikogu valimistel seadus ette ei näe, järelikult ei ole valimisliitudel valimistel osalemine lubatud. Valimisliitude, kui eelduslikult üheks valimiseks kokku tulnud ühenduste põhiliseks probleemiks on see, et nad ei ole poliitiliselt vastutavad. Poliitiline vastutus tähendab seda, et valija annab hinnangu poliitilise ühenduse tööle järgmiste valimistega, vastavalt siis kas valib uuesti, või valib kellegi teise poolt. Valimisliitude puhul on sellise poliitilise hinnangu andmine keeruline, sest üheks valimiseks kokku tulnud liit võib järgmisteks valimisteks laiali minna ja uues koosseisus, uue nime all ja uute lubadustega järgmistel valimistel uuesti kandideerida. „Valimisliitude keelustamine võib-olla kodanike poliitilise vastutuse suurendamiseks õigustatud, kui valimisseadus,

44 K. Tubro, Vangide valimisõigusest, Riigikogu Toimetised. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=14442#>

45 Erakonnaseadus, RT I 1994, 40, 654

46 Riigikohtu 19. aprilli 2005. a otsus 3-4-1-1-05

erakonnaseadus ja muud seadused sisaldavad piisavalt valimisõiguse ja ühinemisvabaduse piiramist tasakaalustavaid mehhanisme, et valimisõiguse ja ühinemisvabaduse piirangud oleksid proportsionaalsed soovitud eesmärgiga.⁴⁴⁷

2.3. VALIMISTE KORRALDUS

RKVS-i paragrahv kuus sätestab valimiringkonnad Riigikogu valimisteks. Kokku on 12 mitmemandaadilist valimisringkonda, mis suures enamuses on moodustatud maakondade geograafilisi piire arvestades, kas siis ühe maakonna baasil, või on mitmest maakonnast moodustatud üks valimisringkond. Kolm valimisringkonda on moodustatud ühe maakonna baasil, kolm valimisringkonda on moodustatud kahe maakonna baasil ja kaks valimiringkonda on moodustatud kolme maakonna baasil. Ülejäänud neli valimiringkonda on moodustatud kahe linna baasil. Ühest linnast on tehtud üks valimisringkond ja pealinn on jaotatud kolmeks valimiringkonnaks, järgides pealinna siseseid halduskorralduslikke piire. Riigikohus on oma lahendis⁴⁸ ütelnud, et valimisringkondade kindlaks määramine ei ole vastuolus põhiseadusega ja põhiseadus ei nõua, et Riigikogu valimised toimuksid ühes üleriigilises valimisringkonnas.

RKVS-i paragrahv seitse sätestab mandaatide jaotamise valimisringkondade vahel. Mandaatide jaotamist alustatakse sellest, et valijate koguarv jagatakse Riigikogu liikmete arvuga. Seejärel jagatakse valimisringkonna valijate arv eelmise tehte tulemusel saadud arvuga ja valimisringkond saab mandaate vastavalt selle arvu täisosale. Murdosade alusel jaotatakse jaotamata jäänud mandaadid suurimate jääkide põhimõttel.

Autori hinnangul on üheks Riigikogu valimiste õiguses olevaks probleemiks see, et valimisringkonnad on alaesindatud. Võib ütelda, et kuna unitaarriigi põhimõttest ei tohi Riigikogu liige üksnes enda valimisringkondade huvide eest seista, vaid ta peab arvestama

47 U. Lõhmus, Valimisliit ja valimisõigus, Juridica eriväljaanne 2003, lk 31

48 Riigikohtu 27. jaanuari 2003. a otsus 3-4-1-3-03

kogu Eesti huvidega, siis ei ole osade valimisringkondade alaesindatus probleemiks. Samas Riigikogus peavad leidma kajastamist ka kõige kaugemate piirkondade probleemid. Probleemide kajastamine ja esile toomine ei ole kellegi teise arvelt ühe teatud piirkonna huvide eest seismine. Sellest tulenevalt on autor seisukohal, et RKVS-i tuleb muuta selliselt, et kõik valimisringkonnad oleksid Riigikogus esindatud proportsionaalselt.

Riigikogu valimiste kontekstis on tõstatatud probleeme ka seoses valimiskautsjoniga. On leitud, et kautsjon piirab otseselt isikutele põhiseaduses ette nähtud kandideerimisvabadust. Näiteks pole töötul või alampalka teenival isikul ilma kõrvalise rahastamiseta mitte kuidagi võimalik end üksikkandidaadina üles seada. Teine põhiseaduslik riive praeguse kautsjoni süsteemi puhul on kandidaatide ebavõrdne kohtlemine. „Kui Riigikogus praegu esindatud parteid on endale määranud maksumaksja rahadest toetused, mis tagavad neile nii kautsjoni maksmiseks kui kampaania tegemiseks vajaminevad summad, siis kõik muud kandidaadid ja parteid peavad selle raha leidma ise, saamata maksumaksjalt midagi. Taoline olukord on vastuolus põhiseadusega tagatud võrdse kohtlemise printsiibiga.“⁴⁹

Valimise korraldusega on tõusetunud probleem seoses e-hääletamisega. Välja on toodud, et e-hääletamine on eaturvaline, seoses küberruumis eksisteerivate võimalike ohtude tagajärjel tekkida võivate valimistulemustega manipuleerimise tõttu. Probleemina on välja toodud ka põhiseaduses sätestatud valimiste ühetaolisuse riivet, seoses sellega, et e-hääletanutel on võimalik oma häält muuta. Samuti on probleemina esile toodud valimiste salajasuse nõude võimalik rikkumine, kui kellelgi õnnestub küberruumist kätte saada andmed selle kohta, kes kelle poolt on hääletanud. Valimiste ühetaolisuse põhimõttega seoses on välja toodud ka probleem, et teise isiku ID-kaarti vallates ja teades turvakoode on ühel isikul võimalik hääletata mitu korda.

49 EKD ja ERL nõuavad valimiskautsjoni kaotamist, Postimees 25.08.2010. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.postimees.ee/304094/ekd-ja-erl-nouavad-valimiskautsjoni-kaotamist/>

2.4. VALIMISTULEMUSTE KINDLAKSTEGEMINE

Põhilised vaidlused ja probleemid tõusetuvad RKVS-e juures eeskätt valimistulemuste kindlakstegemise kontekstis. Riigikokku pääsemiseks on kolm võimalust: isikumandaadi, ringkonnamandaadi või kompensatsioonimandaadi kaudu. Seda süsteemi on spetsialistid pidanud keeruliseks ja vaidlusi tekitavaks, eriti palju on probleeme püstitatud seoses kompensatsioonimandaatidega.

Valimistulemuste kindlakstegemine on sätestatud RKVS paragrahvis 62. Esimene võimalus, mille seadus Riigikokku valituks osutumiseks annab, on isikumandaat. Kui rääkida isikumandaadist siis selleks, et isikumandaati saada, peab kandidaadi poolt antud häälte arv ületama lihtkvoodi või olema sellega võrdne. Lihtkvoot arvutatakse iga valimisringkonna kohta, see saadakse valimisringkonnas antud kehtivate häälte arvu jagamisel selle ringkonna mandaatide arvuga. Iseenesest on see süsteem lihtne ja arusaadav, selle üle ei ole ka vaidlusi peetud ja spetsialistid ei ole sellele oma negatiivset hinnangut andnud. Isikumandaadi võib saada nii üksik- kui ka erakonna nimekirjas kandideerinud kandidaat.

Teoreetiliselt on võimalik, et kõik mandaadid jagatakse isikumandaatidena aga see tõenäosus on niivõrd väike, et selline võimalus on põhimõtteliselt olematu. Selleks annab seadus võimaluse valituks osutada ringkonnamandaadi kaudu. Nende erakondade ringkonnanimekirjades, kelle kandidaadid kogusid üleriigiliselt kokku vähemalt viis protsenti häältest, reastatakse kandidaadid vastavalt kandidaadile antud häälte arvule. Sama erakonna ringkonnanimekirjas olevate kandidaatide hääled liidetakse, mille tulemusena saadakse erakonnale antud häälte arv. Erakond saab nii mitu mandaati, kui mitu korda ületab temale selles valimisringkonnas antud häälte arv lihtkvoodi. Erakonna mandaadiks loetakse ka RKVS-i paragrahv 62 lõike kaks alusel saadud mandaati. Erakonna mandaatide arvu suurendatakse ühe võrra, kui häälte jääk moodustab vähemalt 75 protsenti lihtkvoodist. Erakond saab mandaadi ka juhul, kui häälte arv moodustab vähemalt 75 protsenti lihtkvoodist. Valituks osutuvad nimekirjas eespool olevad kandidaadid, kellele antud häälte

arv on vähemalt 10 protsenti lihtkvoodist. Kui vähemalt kahele kandidaadile on antud võrdne arv hääli, osutub valituks kandidaatide üleriigilises nimekirjas eespool olev kandidaat. Probleemina võib siinkohal välja tuua, et 75protsendi reegel ei laiene üksikkandidaadile. Selleks, et osutada valituks peab üksikkandidaat saama 100 protsenti lihtkvoodist. Sellist korraldust võib pidada ebaõiglaseks ja vastuolus olevaks ühetaolisuse põhimõttele.

Valimisringkondades lihtkvoodi alusel jaotamata jäänud mandaadid jaotatakse kompensatsioonimandaatidena nende erakondade vahel, kelle kandidaadid kogusid üleriigiliselt kokku vähemalt 5 protsenti häältest. Kompensatsioonimandaadid jaotatakse modifitseeritud d'Hondti jagajate meetodil jagajate jadadega 1, 2^{0,9}, 3^{0,9}, 4^{0,9} jne. Seejuures jäetakse iga erakonna võrdlusarvude arvutamisel vahele nii mitu jada esimest elementi, kui mitu mandaati sai erakond valimisringkondades. Kui vähemalt kahe erakonna võrdlusarvud on võrdsed, saab mandaadi erakond, kelle kandidaadid paiknesid valimisringkonna kandidaatide koondnimekirjas tagapool. Valimissüsteemis on d'Hondti jagajate meetod kasutusel selleks, et soosida suuremaid erakondi⁵⁰. See toob omakorda kaasa poliitilise stabiilsuse. Mida vähem on erakondi parlamendis, seda püsivam valitsus on .

Kandidaatide üleriigilises nimekirjas saab kompensatsioonimandaadi kandidaat, kes on nimekirjas eespool ja kellele antud häälte arv on vähemalt 5 protsenti lihtkvoodist. Mandaatide jaotamisel jäetakse vahele need kandidaadid, kes osutusid valituks valimisringkondades. Kui kompensatsioonimandaatide jaotamisel selgub, et üleriigilises nimekirjas ei ole piisavalt kandidaate, kellele antud häälte arv oli vähemalt 5 protsenti oma valimisringkonna lihtkvoodist, saab kompensatsioonimandaadi oma valimisringkonna lihtkvoodist enima häälteprotsendi kogunud sama nimekirja kandidaat. Häälte võrdsuse korral saab kompensatsioonimandaadi kandidaat, kes on esitatud nimekirjas eespool. Erakond ei või saada rohkem mandaate, kui on tema nimekirjas kandidaate.

Põhiline probleem, mis on tõusetunud seoses kehtiva RKVS-ga, on seotud kompensatsioonimandaatide küsimusega, täpsemalt sellega, kuidas kompensatsioonimandaate

50 K. Merusk, R. Narits, Eesti konstitutsiooniõigusest, Juura 1998, lk 84

jaotatakse. Probleemid tulenevad sellest, et kompensatsioonimandaatide kaudu on Riigikokku võimalik valituks osutada suhteliselt väikese häälte arvuga. Meedias on avaldatud arvamust, et väikese häältearvuga kandidaatide parlamenti pääsemine ja samal ajal mõne suurema häältearvuga kandidaadi väljajäämine on ebaõiglane⁵¹Sellega on seotud ka probleem, et nimekirju, mille alusel kompensatsioonimandaate jaotatakse moodustavad erakonnad ja valijale sealjuures sõnaõigust ei anta. „Võib arvata, et need poliitikud, kes erakonna hierarhilises nimekirjas paigutati kuhugi tahaotsa, tunnevad inimlikku solvumist ning mitte alati ei jaga erakonna kõiki poliitilisi otsuseid hääletamise suhtes Riigikogus.“⁵²

Kompensatsioonimandaatidega seotud problemaatika tõusetub ka sellest, et kompensatsioonimandaatide jaotamise kord on segane. Valijal on suures plaanis võimatu aru saada kuhu ja kellele tema antud hääl läks. Samuti on valijal raske mõista seda, et kui üks hetk on valimisnimekirjad avatud, siis kuidas nad saavad muutuda mingiks hetkeks suletuks. Mida suurem on valijate rahulolematuse korraldusega, seda suurem on puudujääk võimu legitiimsuses ja see võib pikemas perspektiivis avaldada negatiivset mõju valimisaktiivsusele. Madal valimisaktiivsus oma omakorda negatiivset mõju valimistulemuste legitiimsusele

51 Ü. Madise, Kas Riigikogu valimise korra muutmine lahendaks rahva võimust võõrandumise probleemi?, *Juridica* 2004 IX, lk 591

52 R. Toomla, Kompensatsioonimandaadid ja hierarhilised nimekirjad, Riigikogu valimised 2011, Tartu Ülikooli kirjastus 2012, lk 170-171

3. RIIGIKOGU VALIMISSÜSTEEMI TÄIUSTAMISEKS TEHTUD ETTEPANEKUTE VÕIMALIK REALISEERUMINE

3.1. VALIMISRINGKONNAD

Rahvakogus⁵³ (edaspidi RK) tehti muuhulgas ettepanek ühe üleriigilise valimisringkonna moodustamiseks, kus kõik valijad saavad valida kõikide kandidaatide seast. Iseenesest ei ole selline korraldus ainulaadne, näiteks Israelis on üks 120-ne mandaadiline valimisringkond⁵⁴. Erialakirjanduses on jõutud seisukohale, et suurem valimisringkond tähendab suuremat proportsionaalsust. Rusikareegel on see, et mida väiksem on valimisringkond, seda vähem on proportsionaalsust, ehk mida suurem on valimisringkond, seda proportsionaalsem valimissüsteem on⁵⁵. Ühe üleriigilise valimisringkonna juures võib negatiivse asjaoluna välja tuua selle, et valik tuleb eelduslikult teha väga paljude kandidaatide seast ja see võib valijatele raskusi valmistada. Teise negatiivse asjaoluna saab välja tuua, et eelduslikult võtavad populaarsemad ja tuntumad kandidaadid enamuse häältest ja viimased Riigikokku valitud võivad valituks osutada väga väikese häältearvuga, mis võib valijate ja ühiskonna silmis õõnestada nende mandaadi legitiimsust. Selle ettepaneku rakendamise korral vastuolu põhiseadusega ei teki, kuna põhiseaduses ei ole määratletud valimisringkondade arvu. Pigem oleks selline korraldus põhiseaduslikku proportsionaalsuse nõuet toetav, eeldades, et ühe üleriigilise valimisringkonna kehtestamise tulemusel jaotuvad valijate hääled proportsionaalsemalt.

Teine RK-s valimisringkondade arvu kohta tehtud ettepanek puudutab 101 ühemandaadilise valimisringkonna loomist, kus iga ringkond valib Riigikokku oma esindaja. Selline korraldus on omane majoritaarsetele valimissüsteemidele. Selle ettepaneku juures võib positiivse aspektina võib välja tuua, et saadik on tugevamalt seotud oma ringkonnaga ja sellest tulenevalt seisab ta oma ringkonna valijate huvide eest. Samas on see Eesti kontekstis ilmselt põhiseadusega vastuolus, tulenevalt sellest, et põhiseaduse teine paragrahv sätestab unitaariigi põhimõtte. Unitaariigi põhimõttest tulenevalt peab Riigikogu liige võrdselt

53 Rahvakogu ettepanekud. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.rahvakogu.ee>

54 W. Rule, J. F. Zimmerman, *Electoral Systems in Comparative Perspective*, Greenwood Press 1994, lk 116

55 B. Grofman, A. Lijphart, *Electoral Laws and Their Political Consequences*, New York 1994, lk 53

kaitsma kõikide piirkondade huve, mitte ainult selle valimisringkonna huve, millest ta on Riigikokku valitud. Riigikogu liige peab arvestama ühtviisi kõige väiksema valla, kui ka kõige suurema linna murede ja probleemidega. Loomulikult ei saa välistada seda, et teatud piirkonna esindaja tunneb selle piirkonna probleeme paremini ja saab neid sellest tulenevalt Riigikogus tõstatada. Käesoleva töö autor on seisukohal, et see ongi Riigikogu liikme üks tähtsamaid ülesandeid, kuna paljud probleemid ei ole lahendatavad kohalikul tasandil.

Eelpool toodud ettepaneku näiteks võib tuua Suurbritannia, kus on kasutusel suhtelise häälteenamusega süsteem ja valimispiirkondi on sama palju kui on mandaate, valijatel on üks hääl. Selline korraldus soosib kahe partei süsteemi teket⁵⁶. Omaette küsimus on see, kas Eestile on kasulik ja vajalik omada kahest erakonnast koosnevat parteisüsteemi. Käesoleva töö autor on arvamusel, et poliitiline stabiilsus, mis tuleneb kahe partei süsteemist, ei kaalu Eesti kontekstis üles kahe partei süsteemist tulenevaid negatiivseid asjaolusid. Näiteks võiks tuua, et võimul oleval erakonnal oleks sellise süsteemi puhul liiga suur võim, tulenevalt sellest, et koalitsioonipartnerit, kellega arvestada, ei ole.

Riigikogu liige Jaak Allik on teinud kaks ettepanekut, ühtlustada valimisringkondade suurused või anda igale valijale kaks häält, mille abil selgitatakse välja 30 saadikut üleriigiliselt ja 71 kohalikku esindajat ühemandaadilistest ringkondadest⁵⁷. Eeldatavasti pidas Jaak Allik valimisringkondade suuruste ühtlustamise all silmas, et valimisringkondades peaks olema võrdne arv mandaate, mitte seda, et valimisringkonnad peaksid geograafilistelt mõõtmetelt olema ühesuurused. Kui rääkida valimisringkondade võrdsustamisest mandaadiliste arvu järgi, siis sellise korralduse tagajärjel tuleks valimisringkondade geograafilised piirid igaks valimiseks uuesti välja selgitada, tulenevalt rahvastikus toimuvatest kvantitatiivsetest ja kvalitatiivsetest muutustest. See toob omakorda kaasa probleeme valimiste korraldamises, samuti ei pruugi valijad mõista muudatuste vajalikkust, eriti sellisel juhul kui nad peavad valima ühtedel valimistel ühes ringkonnas ja teistel valimistel teises ringkonnas, olenemata sellest, et nad ei ole vahepeal oma elukohta muutnud.

56 B. Grofman, A. Blais, S. Bowler, Duverger's Law of Plurality Voting, Springer 2010, lk 98

57 Rahvakogu avapäev näitas valija valupunktid kätte, Postimees 08.01.2013. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.postimees.ee/1095728/rahvakogu-avapaev-naitas-valija-valupunktid-katte/>

Jaak Alliku poolt tehtud teine ettepanek, mis puudutab valijatele kahe hääle andmist, mille abil selgitatakse 30 saadikut üleriigiliselt ja 71 kohalikku esindajat ühemandaadilistest ringkondadest, ei ole hetkel kehtiva põhiseaduse kontekstis realiseeritav. Põhiseaduse paragrahvis 60 on sätestatud proportsionaalsuse põhimõte, millest tulenevalt on võimalik küll valida 30 saadikut üleriigiliselt aga ei ole võimalik valida 71 kohalikku esindajat ühemandaadilistest ringkondadest. Ühemandaadilised valimisringkonnad on iseloomulikud majoritaarsetele valimissüsteemidele.

Seoses valimisringkondade arvuga tegi Rahvaliit 2008. a ettepaneku muuta Riigikogu valimisseadust selliselt, et iga maakond oleks omaette valimisringkond, kuid suurlinnades jääksid ringkonnad samaks. Uus kord oleks Rahvaliidu hinnangul muutnud erakondade jaoks nimekirjade moodustamise aluseid ja toonud kandidaadid Eesti erinevate piirkondade inimestele lähemale ning rahvaesindajateks oleks eelduslikult valitud maakonnas tuntud inimesed, kes oleksid senisest enam oma maakonna eest väljas.⁵⁸ Eelnõu seletuskirjas oli märgitud, et eelnõuga tehakse seaduses muudatus, mis suurendab valimisringkondade arvu 19-ni ja valimisringkonnad moodustatakse maakonnapõhiselt, väljaarvatud Tallinn ja Tartu.⁵⁹ Põhimõtteliselt ei oleks selline muudatus põhiseadusega vastuolus, küll aga ei ole põhiseadusega kooskõlas argument, millega seda muudatust õigustati. Tulenevalt unitaarriigi põhimõttest peab Riigikogu liige esindama kogu Eesti rahvast.

Seoses mandaatide jaotamisega valimisringkondade vahel, tahab käesoleva töö autor teha omapoolse ettepaneku, kuidas jagada jaotamata jäänud mandaadid. Hetkel kehtiva RKVS-i järgi tuleb jaotamata jäänud mandaadid jaotada, vastavalt RKVS-i paragrahv seitsmele, suuremate jääkide põhimõttel. Autori hinnangul on jaotamata jäänud mandaatide suurimate jääkide põhjal jaotamine õiglane, aga jaotamist tuleks alustada nendest valimisringkondadest, mis on moodustatud kolme maakonna baasil ja liikuda edasi vastavalt kahe maakonna baasil

58 Rahvaliit: iga maakond olgu ka valimisringkond, Postimees 07.04.2008. Arvutivõrgus kättesaadav: http://rooma.postimees.ee/090408/esileht/olulised_teemad/riigikogu_2007/eestimaa_rahvaliit/322367.php?rahvaliit-iga-maakond-olgu-ka-valimisringkond

59 Riigikogu valimise seaduse muutmise seaduse 2008. a eelnõu 248 SE I seletuskiri. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=284461&u=20130422220706>

moodustatud valimisringkondade juurde, siis ühe maakonna baasil moodustatud valimiringkondade juurde ja lõpuks linnade juurde, sealjuures eelistades väiksemat linna suuremale. Selline süsteem aitaks kaasa sellele, et vähem asustatud ja suurematest tõmbekeskustest kaugemal asuvad piirkonnad saaksid eelduslikult rohkem saadikukohti. Mida rohkem saadikuid on ühest piirkonnast, seda paremini on piirkonna probleemid Riigikogus kuuldavad.

3.2. HÄÄLETAMISE KORD

RK-s tehti ettepanek muuta hääletamine avalikuks, et iga inimene saaks kontrollida, kellele tema antud hääl läks ja et saadik teaks oma valijaid. See ettepanek on vastuolus põhiseaduse paragrahviga 60, kus on muuhulgas sätestatud, et hääletamine peab olema salajane. Valimised on salajased seetõttu, et oleks tagatud vaba valiku võimaldamine. Valijaid tuleb kaitsta nii ühiskondliku kui riikliku surve eest. Üldpõhimõttena ei tohi keegi teada saada, kuidas konkreetne isik hääletas. Kuna valimiste salajasuse printsiip ei ole mitte ainult kellegi isiku õigust garanteeriv norm, vaid ka üldine põhimõte, mille eesmärgiks on valimiste vabaduse tingimusteta tagamine, tuleb asuda seisukohale, et valimistoiming tuleb sooritada salaja.⁶⁰ Seda isegi sellisel juhul, kui valija ise on avaldanud soovi selleks, et tema antud hääl oleks avalik. Mitte üheski demokraatlikus riigis ei ole sellist võimalust ette nähtud, et hääletamise protsess võiks olla avalik.

Seoses hääletamise avalikkusega tehti RK-s veel ettepanekuid. Ettepanek, mille kohaselt inimene saab ise otsustada, kas tema hääl on avalik või mitte ja ettepanek muuta avalikuks ainult e-hääletamine ei ole samuti kooskõlas põhiseadusega. Põhiseaduse riivet ei õigusta autori hinnangul isegi see argument, et võimalus hääletamistulemusi võltsida väheneks seoses sellega, et iga inimene saaks kontrollida, kas tema hääl läks õigele inimesele. Ainult e-hääletamise avalikuks muutmine ei ole kooskõlas ka valimiste ühetaolisuse põhimõttega, mis on samuti sätestatud põhiseaduse paragrahvis 60. See seaks ebavõrdsesse olukorda need

60 T. Annus, Riigiõigus, Juura 2006, lk 65-66

valijad, kes e-hääletavad, sest jaoskondades hääletavate valijate õigused oleksid kaitstud hääletamise salajasuse põhimõttega.

RK-s tehti ettepanek lõpetada e-hääletamine. Sellele ettepanekule on toodud erinevaid põhjendusi, nagu näiteks: e-hääletuse ebaturvalisus, teised riigid ei kasuta e-hääletust, e-hääletamine loob võimaluse häälte ostuks. Kõige kaalukam argument on siinkohal ebaturvalisus, kuna on teisi riike, kes e-hääletust kasutavad nagu näiteks Šveits ja Norra ning häälte ostmine on ühtmoodi võimalik nii e-hääletuse puhul kui ka valimisjaoskondades hääletades. E-hääletuse ebaturvalisus tuleneb sellest, et Internetiruum on suhteliselt haavatav ja inimesed teevad küberruumis selliseid tegusid, mida nad reaalselt ei teeks.

Elektroonilise hääletamise protsessi turvalisuse tagamine on keeruline tulenevalt Interneti avatud olemusest. Elektroonilise hääletamise turvalisuse tagamine sõltub kohase krüptograafilise süsteemi valikust, Internetiühenduse kaitsmisest rünnakute eest ja süsteemi töökindluse tagamisest selliselt, et tõrked süsteemis oleks välistatud.⁶¹ Elektrooniline hääletus muudab valimise protseduuri mugavamaks ja lihtsamaks, aga seejuures on suureks probleemiks suure tõenäosusega realiseeruv võimalus, et süsteemi võidakse sisse häkkida. Kui Internetis tehtavate pangatehingute ja ostude juures on teataval määral see risk sisse arvestatud ja kasud kaaluvad kahju üles, siis valimiste juures on valesti või kaotsi läinud hääled lubamatu nähtus.⁶²

Üks tüüpilistest argumentidest e-valimiste vastu on see, et need inimesed kes ei suvatse minna valimisjaoskonda kodanikukohust täitma ei peaks üleüldse riigivalitsemises osalema, mis oma olemuselt räägib vastu põhimõttele, et mida kõrgem osalusprotsent valimistel on, seda parem.⁶³ Interneti teel hääletamise kasutuks või lubamatuks hindamine selle tõttu, et see ei

61 OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, Estonia Parliamentary Elections 6 March 2011. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.osce.org/odihr/77557>

62 B. Plumer, Estonia gets to vote online. Why can't America?, The Washington Post 06.11.2012. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2012/11/06/estonians-get-to-vote-online-why-cant-america/>

63 Ü. Madise, P. Vinkel, Constitutionality of Remote Internet Voting: The Estonian Perspective, Juridica International 2001 XVIII, lk 15

suurenda valimisaktiivsust või toob valimistel osalema mõne ühiskonnagrupi, kes seni eemale on jäänud, ei ole põhimõtteliselt õige. Valimiste ühetaolisuse põhimõtte nõuab seda, et valima püütakse tuua kõik ühiskonnagrupid.⁶⁴

Riigikohus on ütelnud e-hääletamise kohta järgnevat: „Kollegium ei näe põhjust eeldada, et elektroonilise või sedeliga ülehääletamise võimalust hakatakse massiliselt kasutama hääle muutmiseks muul eesmärgil kui valimiste vabaduse ja hääletamise salajasuse võimaliku rikkumise kõrvaldamiseks. Kollegium leiab, et võrdsusõiguse ja ühetaolisuse riive, millena võib käsitada elektroonilise hääletamisviisi kasutajate õigust oma häält piiramatult arv kordi muuta, ei ole piisavalt intensiivne, kaalumaks üles valimisaktiivsuse suurendamise ja uute infotehnoloogiliste lahenduste kasutuselevõtu eesmärki. Elektroonilise hääle muutmise võimalus on kollegiumi arvates vajalik valimiste vabaduse ja hääletamise salajasuse tagamiseks elektroonilisel hääletamisel. Kollegium on seisukohal, et vaidlustatud regulatsiooni andes on seadusandja erinevaid printsiipe ja nende taga seisvaid väärtusi kaaludes leidnud kohase tasakaalu kõigi põhiseadusest tulenevate valimispõhimõtete vahel.“⁶⁵

RK-s tehti ettepanek muuta e-valimiste korraldust selliselt, et hääletajatel oleks võimalik kontrollida hääle andmist ja seada piirang e-hääle muutmise kordade arvule. Iseenesest on see võimalus, et oma elektrooniliselt antud häält muuta, positiivne. Probleem tõusetub sellest, et valijal, kes saab hääletada elektrooniliselt, on õigus oma elektrooniliselt antud häält muuta, hääletades uuesti elektrooniliselt või valimisedeliga, samal ajal kui teisi hääletamise võimalusi kasutavatel valijatel ümberhääletamise võimalus puudub⁶⁶. Elektrooniliselt antud hääle andmise kontroll on käesoleva töö autori hinnangul piisavalt tagatud hetkel kehtiva RKVS-ga. Vastavalt RKVS-i paragrahv 48⁴ lõikele viis saab valija pärast hääletamise kinnitamist teate hääle vastuvõtmise kohta ja paragrahv 48⁶ on valijal võimalik kontrollida, kas tema antud hääle on elektrooniliseks hääletamiseks kasutatud rakendus valija tahte kohaselt elektroonilise hääletamise süsteemile edastanud. Viimast meedet ei rakendata enne 2015. aastat.

64 Ü. Madise, Interneti teel hääletamise õiguslikke ja poliitilisi aspekte, *Juridica* 2006 X, lk 669

65 Riigikohtu 01. septembri 2005. a otsus 3-4-1-13-05

66 L. Kanger, Proportsionaalsuse tuvastamise skeemid Ameerika Ühendriikides ja Kanadas: e-hääletuse kaasuse näide, *Juridica* 2007 II, lk 128

Valijale on teoreetiliselt võimalik anda tagasisidet hääletamise kohta väga erineval tasemel. Võimalik on valijale anda kinnitus, et hääl on antud soovitud kandidaadi poolt või soovitud erakonna poolt. Hääletamise salajasust kõige vähem riivava meetmena on ette nähtud seda, et valija saab soovi korral sõltumatu kanali kaudu kontrollida, kas hääl on tema tahte kohaselt elektroonilise hääletamise süsteemile edastatud või mitte. Seda, kelle poolt hääl anti, kontrollida ei saa. Kui kontrolli tulemusena selgub, et hääl ei ole korrektselt edastatud, on valijal võimalik uuesti hääletada eelhääletamise päevadel kas hääletamissedeliga või elektrooniliselt mõne teise arvuti vahendusel.⁶⁷

E-hääletamisele piirangute seadmisega tuleks olla ettevaatlik, kuna piirangud võivad põhjustada selle, et osad inimesed otsustavad üleüldse hääle andmisest loobuda. Vajadus tuua hääleõiguslikuks saav põlvkond hääletama ja «hoida» hääletajate hulgas neid, kes ühel hetkel e-maksuameti, e-panganduse ja elutempo kasvu taustal enam jaoskonda valima ei läheks, on põhjus, miks e-hääletamise teemaga on üldse mõtet tegeleda.⁶⁸ Interneti teel hääletamine kõrvaldab eakate, puuetega ja muul põhjusel piiratud mobiilsusega hääleõiguslike inimeste (nt range tööajagraafikuga või välismaal töötavate inimeste, väikeste laste vanemate, halva infrastruktuuriga piirkondades elavate inimeste) füüsilised takistused valimistel osalemisel.⁶⁹

RK-s tehti muuhulgas korralduslik ettepanek, mille sisuks oli valimised muuta 100% elektrooniliseks, vahetada välja paberil hääletussedelitega hääletamine elektroonilise hääletamisega. See näeks välja selliselt, et ka valimisjaoskondades oleksid arvutid, mille vahendusel saaksid valijad oma hääle anda. Iseenesest oleks selline korraldus mõistlik, kuna tehnika areng võiks jõuda ka valimisjaoskondadesse. Probleeme võivad põhjustada majanduslikud küsimused ja asjaolu, et konservatiivsemate hoiakutega valijad ei ole nõus loobuma võimalusest traditsioonilisel viisil hääletada.

67 Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse, rahvahääletuse seaduse, Riigikogu valimise seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=abc6bd69-0c8f-4012-8616-9277a7cbfec8&>

68 Ü. Madise, Sügis tuleb e-hääletusega, Postimees 16.06.2005. Arvutivõrgus kättesaadav: http://rooma.postimees.ee/160605/esileht/169031_1.php

69 Ülle Madise, Interneti teel hääletamise õiguslikke ja poliitilisi aspekte, Juridica 2006 X, lk 672

Valimispraktika kaasajastamist, kui positiivset nähtust on sedastanud ka Riigikohus. Täpsemalt on Riigikohus ütelnud, et meetmed, mida riik tarvitusele võtab, et tagada võimalikult suurele osale valijaskonnast võimalus valimistest osa võtta, on õigustatud ja soovitatavad. Elektroonilise hääletamise võimaldamise eesmärk on valimispraktika kaasajastamine ehk uute infotehnoloogiliste lahenduste kasutuselevõtmine. Valimispraktika kaasajastamine ei ole põhiseaduse kohaselt keelatud ning on seega võrdsusõiguse ja ühetaolisuse printsiibi riive õigustajana legitiimne.⁷⁰ Kuna Riigikohus on suhtunud positiivselt uute tehnoloogiate kasutuselevõttu, siis võib eeldada, et positiivne suhtumine on ka uute tehnoloogiate kasutusele võtmise suhtes valimisjaoskondades.

Valimiste aja kohta tehti RK-s kaks ettepanekut. Esimene nendest puudutas Riigikogu valimiste viimist juunikuu esimesele laupäevale, eesmärgiga suurendada valimisaktiivsust, kuna suvel on soojem ja valgem ning inimesed on aktiivsemad. Tõnis Saarts on avaldanud arvamust, et kuna pole tuvastatud olulist seost aastaaja ja valimisaktiivsuse vahel, siis see mingit märgatavat muutust kaasa ei tooks. Valimisaktiivsust mõjutavad pigem muud tegurid, kui ilm ja aastaaeg.⁷¹ Käesoleva töö autor on seisukohal, et valimiste toimumise aeg ei oma nii suurt tähtsust, kui esmapilgul paista võib. Valijad kes tahavad oma häält anda, teevad seda eelduslikult ilmast, aastaajast ja muudest teguritest hoolimata. Lisaks on valijatele loodud võimalus anda oma hääl elektrooniliselt, ilma siseruumidest lahkumata.

RK-s tehti ettepanek viia Riigikogu ja KOV-i volikogude valimised ühele päevale. Näiteks Ameerika ühendriikides toimuvad paljudes osariikides kohalikud valimised ja üleosariigilised valimised samaaegselt selleks, et kulusid kokku hoida⁷². Samas oleks selline korraldus keeruline erakondadele ja teistele poliitilistele ühendustele aga ka valijatele. See mõjuks negatiivselt kohaliku omavalitsuse volikogude valimistele kui omaette valimistele, mis on suunatud ennekõike kohalike probleemidega tegelemiseks. Erakonnad keskenduks mugavuse

70 Riigikohtu 01. septembri 2005. a otsus 3-4-1-13-05

71 R. Toomla, T. Saarts, R. Kattel, Politoloogid: valimisringkondade ümbermängimine soovitud tulemust ei too, Postiees 02.03.2013. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://arvamus.postimees.ee/1155614/politoloogid-valimisringkondade-umbrmangimine-soovitud-tulemust-ei-too/>

72 M. R. Hershey, Party Politics in America, Pearson 2005, lk 196

ja nähtavuse seisukohast pigem suurtele ja üleriigilistele teemadele, ning kohalik kampaania jääks teisejärguliseks. Peale selle tugevdaks see pigem suuremate erakondade positsioone, kes suudavad parlamendivalimiste kampaanias paremini pildile pääseda, mistõttu neid valitaks ilmselt rohkem ka kohalikel valimistel.⁷³ Tulenevalt erinevatest teemadest ja probleemidest erinevate valimiste puhul, oleks mõistlik olemasolevat süsteemi säilitada.

Üks huvipakkuv ettepanek mis RK-s tehti on seotud vahevalimistega. Tehti ettepanek iga kahe aasta tagant korraldada Riigikogu vahevalimised, et valijad saaksid anda poliitilise hinnangu Riigikogu saadikute tööle ja vahetada välja need saadikud, kes on oma toetuse minetanud. Sarnane süsteem on kasutusel Ameerika Ühendriikides. Mõte seisneb selles, et valijad saavad anda hinnangu nii Senati kui ka Esindajatekoja tööle võimalikult kiiresti ja täpselt⁷⁴. Kuna Eestis on Riigikogu ühekojaline, siis on kaheldav kas see süsteem Eesti puhul annaks positiivset efekti. Pigem looks see olukorra, kus valimiskampaaniad toimuksid põhimõtteliselt igal aastal ja oleksid oma olemuselt ka negatiivsemad, sest konkureerivad erakonnad peaksid näitama milles teiste erakondade saadikute ebapopulaarsus väljendub.

RK-s tehti veel ettepanekuid seoses hääletusprotsessi turvalisemaks muutmiseks. Muuhulgas tehti ettepanek veebikaamerate valimisjaoskondadesse panemiseks, et kõik saaksid Interneti vahendusel jälgida, mis jaoskonnas toimub. See ettepanek on vastuolus põhiõigustega ja ka valimiste salajasuse nõudega, mis muuhulgas hõlmab ka seda, et kellegi tahte vastaselt ei tohi kõrvaline isik teada saada, kes konkreetselt käis valimis ja kes mitte. Tehti ka ettepanek häälte müümisele kehtestada karmid karistused. Ajalugu on näidanud, et karistuste karmus ei ole see meede, mis aitaks rikkumisi ära hoida. Seda illustreerib ilmekalt näide keskajast, kus oli kombeks varastel käsi otsast raiuda. See toimus tavaliselt linna keskväljakul ja seda kogunes vaatama suur rahvahulk, mis andis sobiva võimaluse nooblimate härraste taskutest eemaldada rätte ja rahakotte.

73 R. Toomla, T. Saarts, R. Kattel, Politoloogid: valimisringkondade ümbermängimine soovitud tulemust ei too, Postiees 02.03.2013. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://arvamus.postimees.ee/1155614/politoloogid-valimisringkondade-umermangimine-soovitud-tulemust-ei-too/>

74 BBC News, Q&A: US mid-term elections 2006. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/4734318.stm>

3.3. KANDIDEERIMISÕIGUS

Üks võrdlemisi intrigeeriv ettepanek, mis RK-s tehti, oli seotud kandidaadile esitatavate nõuetega. Ettepaneku sisuks oli see, et kandidaadil peab olema kõrgharidus. Põhimõtteliselt ei ole kõrghariduse nõue kõrgel kohal töötamise juures ebatavaline, aga valimiste juures tuleb igasuguste piirangute seadmisega olla ettevaatlik, kuna need võivad osutada ebademokraatlikeks. Siit võib jõuda arusaamisele, et ka valijad võiksid olla teatud haridustasemega. Kõrgharidus ei garanteeri, et kandidaat oleks ka võimekas poliitik ja suudaks näha laiemat pilti. Probleem tekiks ka kodanikeõigustega, sest seesugused, üsna põhjendamatud piirangud inimeste kandideerimisõigusele on Euroopas taunitavad. Demokraatliku poliitika olemus on arvamuste paljusus ja pigem võiks soovida, et Riigikogus oleks erineva haridustasemega inimesi.⁷⁵

Teine ettepanek, mis tehti seoses kandidaadile esitatavate nõuetega oli kandidaadi eksamineerimine, eesmärgiga välja selgitada tema sobivus tööks Riigikogus. Oma sisult on see ettepanek sarnane eelmise ettepanekuga. Riigikogu liige valitakse rahva poolt poliitiliste veendumuste alusel. Küllaltki raske on ette kujutada eksamit, mis annaks objektiivse tulemuse isiku poliitiliste veendumuste kohta ja tema sobivuse kohta Riigikogus töötamiseks. Käesoleva töö autori hinnangul ei sobi selline meede demokraatliku riigikorralduse juurde ja teistele Euroopa Liidu liikmesriikidele oleks suhteliselt keeruline põhjendada, miks Eesti sellist meedet rakendab.

RK-s tehtud ettepanek, mille järgi kandidaat peab olema seotud ringkonnaga, milles ta kandideerib seeläbi, et ta elab ja on sisse kirjutatud sellesse valimisringkonda, ei anna soovitud tulemust, kuna tegelikku elukohta on väga raske määratleda ja sissekirjutust on lihtne muuta. Sissekirjutus ei garanteeri seda, et isik tõepoolest seal elab, kus ta sissekirjutatud

75 R. Toomla, T. Saarts, R. Kattel, Politoloogid: piirangud kandidaadile ei sobi läänelikku demokraatiasse, Postimees 02.03.2013. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://arvamus.postimees.ee/1155606/politoloogid-piirangud-kandidaadile-ei-sobi-laanelikku-demokraatiasse/>

on. Rahvastikuregistri seaduse⁷⁶ paragrahvis 40 on sätestatud, et elukoha aadressi kandmiseks rahvastikuregistrisse esitab isik kirjalikult elukohateate elukohajärgse kohaliku omavalitsusüksuse pädevale asutusele. Elukohateate esitamisel ongi inimene vastavasse kohaliku omavalitsuse üksusesse sisse kirjutatud.

Üks RK-s tehtud ettepanek puudutas Riigikogu liikmeks kandideerimise vanuselise alampiiri tõstmist selleks, et liiga noored ja kogenematud inimesed Riigikogusse ei pääseks. Tulenevalt põhiseaduse paragrahvist 60 on vanuseline kandideerimistsensus piiritletud kahekümne ühe aastaseks saamisega. Tulenevalt sellest, peab vanuselise kandideerimistsensuse muutmiseks muutma ka põhiseadust. Üldiselt liiguvad Euroopa riigid pigem selles suunas, et vanuselist kandideerimistsensust alandatakse, mitte ei tõsteta. Näiteks Saksamaa föderaalne valimisseadus⁷⁷ paragrahv 12 sätestab, et isik peab olema vähemalt kaheksateist aastat vana.

RK-s tehti ettepanek, mis puudutas kandideerimise keelamist kodanikele, keda on eelnevalt kriminaalkorras karistatud. Kehtivas seadusandluses on RKVS-i paragrahvis neli lõikes kuus sätestatud, et riigikogu liikmeks ei või kandideerida isik, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud kuriteos ja kannab vanglakaristust. Kui vanglakaristust ei ole pööratud täitmisele ehk isikut karistati tingimisi vanglakaristusega, võib isik kandideerida⁷⁸. Samas põhiseaduse paragrahvi 64 teise lõike teises punktis on sätestatud, et Riigikogu liikme volitused lõpevad enne tähtaega teda süüdi mõistva kohtuotsuse jõustumisel. Seega isik, kes on kriminaalkorras karistatud võib Riigikogusse kandideerida ja osutada ka valituks aga isik, kes saab kriminaalkorras karistada Riigikogu liikmeks olemise ajal, peab oma saadikukohast loobuma. Käesoleva töö autor on seisukohal, et valijatel peab säilima õigus valida Riigikokku ennast esindama ka kriminaalkorras karistatud isiku, kui nad seda tahavad ja kui nad leiavad, et see isik esindab neid kõige paremini.

76 Rahvastikuregistri seadus, RT I 2000, 50, 317

77 Bundeswahlgesetz, BGBl. I S. 1288, 1594

78 Vabariigi Valimiskomisjon, Kandideerimisõigus. Arvutivõrgus kättesaadav:
<http://www.vvk.ee/kandideerijale/kandideerimisoigus/>

RK-s tehtud ettepanek, mille kohaselt võiks ka valimisliitudel olla võimalus kandidaate üles seada, oleks tagasimineku sellesse aega, kui valimisliidud olid Riigikogu valimistel lubatud. Kaalutlused, miks valimisliidud Riigikogu valimistel keelustati, olid seotud sellega, et valimisliitudel puudus poliitiline vastutus ja sooviti tugeva parteisüsteemi väljakujunemist selleks, et tagada poliitilist stabiilsust. Poliitilise vastutuse puudumine valimisliitude puhul väljendus selles, et valimisliidud olid oma olemuselt projektipõhised, ehk igaks valimiseks võis moodustada uue valimisliidu. Sellest tulenevalt ei saanud valijad järgmistel valimistel anda hinnangut valimisliidu tööle ja valimisliidul ei olnud otsest huvi valimislubaduste täitmiseks.

RK-s tehti ettepanek, et kautsjoni suurust peaks vähendama ühe kuu alampalgani ja kautsjoni peab tagasi maksma kõikidele kandidaatidele, kes on kogunud vähemalt viis protsenti ringkonna lihtkvoodist. Tulenevalt RKVS-i paragrahvi 30 lõikest viis on kautsjon Vabariigi Valitsuse kehtestatud kuupalga kaks alammäära ja paragrahvist 77 tuleneb, et kautsjon tagastatakse, kui kandidaat osutub valituks või saab valimisringkonnas häält vähemalt poole lihtkvoodi ulatuses. Erakond saab enda kandidaatide eest makstud kautsjoni tagasi, kui erakond kogus üleriigiliselt vähemalt viis protsenti häältest. Põhimõttelistelt ei ole olulist vahet kas kautsjon on üks või kaks kehtestatud kuupalga alammäära, arvestades seda, et kautsjonit tuleb maksta ühekordselt, seda tuleb Riigikogu valimiste kontekstis teha nelja aasta tagant ja eksisteerib võimalus, et kautsjon tagastatakse. Kautsjonit, mille suuruseks on kaks kuupalga alammäära ehk umbes kaks kolmandikku keskmisest palgast, saab pidada mõõdukaks. Mõõdukas kautsjon ei tõrju valimistelt eemale reaalset toetajaskonda evivaid isikuid ja grupe⁷⁹.

RK-s tehti ettepanek, mille kohaselt tuleks kautsjoni tagasimakse süsteem muuta vastupidiseks: kautsjon tagastada just riigikogust väljajääjatele, tulenevalt sellest, et need kes osutuvad valituks hakkavad niigi suurt palka saama. Valimiskautsjoni kehtestamise eesmärgiks on vältida kandidaatide kergekäelist ülesseadmist ja ära hoida ebatõsist kandideerimist selleks, et vähendada valimistel paratamatult kaotsi minevate häälte hulka.

79 Õiguskantsler: üksikkandidaadi kautsjon pole üleliia kõrge, Postimees 15.03.2010. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.postimees.ee/237283/oiguskantsler-üksikkandidaadi-kautsjon-pole-uleliia-korge/>

Mida vähem läheb hääli kaotsi, seda representatiivsem eeldatavalt esinduskogu on.⁸⁰ Kui kautsjonit hakatakse tagasi maksma nendele kes valituks ei osutu, siis kaob kautsjoni mõte sisuliselt ära. Sellisel juhul oleks mõttekam kautsjon üleüldse ära kaotada, sellesisuline ettepanek RK-s ka tehti.

RK-s tehti ettepanek kautsjoni süsteemist loobumiseks. Ehkki põhiseadus ei näe ette kautsjoni, pole mõõduka suurusega valimiskautsjoni kehtestamine vastuolus põhiseadusega ega vaadeldav demokraatlikes riikides lubamatuks peetava varandusliku tsensusena. Kautsjoni suuruse mõõdukuse hindamisel ei saa lähtuda kandideerida sooviva isiku varanduslikust seisust. Isik ei pea tasuma kautsjonit ainuüksi enda vahenditest. Arvesse tuleb võtta kautsjoni eesmärki ja ühiskonnaliikmete keskmist sissetulekut.⁸¹ Arvestades seda, et kautsjoni eesmärk on nende kandidaatide välistamine, kelle eesmärgiks on üksnes kandideerimine, kaotsi minevate häälte hulga minimeerimine ja suurema representatiivsuse tagamine, siis ei saa selle ettepanekuga nõustuda.

Üks võrdlemisi huvitav ettepanek, mis RK-s tehti, puudutas kandidaatide järjestamist erakondade nimekirjas. Ettepaneku kohaselt tuleks kandidaate järjestada tähestikulises järjekorras selleks, et erakonnad ei saaks Riigikokku saata kandidaate oma äranägemise järgi. Luues eelduse, et ettepanek on tehtud kehtiva valimisregulatsiooni valguses, siis tuleb tõdeda, et sellise ettepaneku realiseerumine oleks võrdlemisi ebaõiglane. Kandidaadid, kelle nimi on tähestikulises nimekirjas eespool, saaksid ebaõiglase eelise nende kandidaatide suhtes, kelle nimi on tagapool.

Eelmise ettepanekuga lähedalt seotud on ka järgmine ettepanek. Ettepaneku sisuks oli, et kandidaatide järjestamine erakondade nimekirjades peab toimuma erakonnasiseste salajaste valimiste teel. Selle ettepaneku näol on tegemist pigem parteide sisedemokraatiasse puutuva küsimusega. Kui ettepaneku tegija pidas silmas, et selline nõue tuleb sätestada RKVS-s, siis oleks selle ettepaneku realiseerumise tagajärjel tegemist liigse sekkumisega erakondade

80 Riigikohtu 27. jaanuari 2003. aasta ostus 3-4-1-3-03

81 Riigikohtu 27. jaanuari 2003. aasta ostus 3-4-1-3-03

iseotsustamise õigusesse. Erakondadele peab jääma teatav iseseisvus otsustamiseks, keda ja mis järjekorras nad valimistele kandideerima esitavad.

RK-s tehti ettepanek, et kandidaatide nimekirjad peavad olema koostatud nn tõmbluku põhimõttel, mis tähendab, et nimekirjas vahelduvad kordamööda mõlemast soost kandidaadid. Kui valimistel kasutatakse avatud nimekirju, siis saavad valijad kandidaate ümber asetada vastavalt oma soovile⁸². Kuna Eestis kasutatakse avatud nimekirjadega süsteemi, siis oleks nimekirjade tõmbluku meetodil koostamine mõttetu. See ei täidaks seatud eesmärke ja pigem tekitaks vaidlusi ning probleeme.

Euroopas eksisteerib parlamendi valimistel kahte tüüpi soolist kvoodisüsteemi. Esimene võimalus on selline, et kvoot on kehtestatud seadusega. Teise süsteemi kohaselt rakendatakse kvooti erakondade poolt vabatahtlikult. Seadusest tulenev kvoot on Euroopa riikidest hetkel kehtiv Belgias, kus vähemalt 25 protsenti nimekirjas olevatest kandidaatidest peavad olema naised. Itaalias ja Prantsusmaal kehtestati seadusest tulenev kvoot, aga nende riikide ülemkohtud tunnistasid selle vastuolus olevaks ühetaolisuse põhimõttele ja sellest tulenevalt on nendes riikides kvoot tühistatud. Teine võimalus kvoodi kehtestamiseks, mille järgi erakonnad ise otsustavad kuidas, kui palju ja mis soost kandidaate nende nimekirjades on, tundub olema demokraatlikum ja kuna seda kohustust ei ole seadusega sätestatud, siis ei saa see olla ka ühetaolisuse põhimõttega vastuolus. Seda meetodit rakendatakse näiteks Rootsis ja Taanis.⁸³ Käesoleva töö autori hinnangul sobiks Eestis kasutada pigem võimalust, mille kohaselt erakonnad otsustavad ise, kuidas nende kandidaadid nimekirjas paiknevad. Seaduses sätestatud kvoodinõude tunnistas Riigikohus eelduslikult põhiseadusega vastuolus olevaks, tulenevalt ühetaolisuse põhimõtte riivist.

Veel üks võrdõiguslikkust puudutav ettepanek, mis RK-s tehti oli selline, et Riigikogus peab olema nii nais- kui meesaadikuid võrdne arv. See tähendab seda, et kehtestada tuleb

82 UN, Women and Elections. Arvutivõrgus kättesaadav:
<http://www.un.org/womenwatch/osagi/wps/publication/WomenAndElections.pdf>

83 EU, Differential Impact of Electoral Systems on Female Political Representation. Arvutivõrgus kättesaadav:
http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/femm/w10/4_en.htm?textMode=on

kvoodisüsteem, kus 50 protsenti Riigikogu kohtadest on reserveeritud naistele ja 50 protsenti kohtadest meestele. Selline korraldus, kus osad parlamendi kohad on reserveeritud eksklusiivselt naistele on näiteks Afganistanis, üheski Euroopa riigis sellist korraldust ei ole. Selline kvoodi süsteem on oma olemuselt ebaõiglane, kuna kohti ei jagata mitte üksnes häälte arvu järgi vaid ka kandidaatide soo järgi. See võib põhjustada olukorra, kus tunduvalt rohkem hääli saanud ühe soo esindajad parlamenti ei pääse, samas kui teise soo esindajad saavad parlamenti väiksema häälte arvauga. Sellega seoses tekib mandaadi legitiimsuse probleem ehk tänu kvoodile valituks osutunud, suhteliselt vähem hääli saanud saadikute mandaati võib pidada vähem kaalukaks kui saadiku mandaati, kes on valituks osutunud üksnes tänu sellele, et ta sai võrreldes teistega rohkem hääli.

3.4. HÄÄLEÕIGUS

RK-s tehti ettepanek Riigikogu liikme tagasikutsumise õiguse kehtestamiseks. Sellise süsteemi puhul on eesmärgiks, et saadik, kes on ebapopulaarne kutsutakse tagasi ja tema asemele saab asendusliige üldises korras. See ettepanek on vastuolus vaba mandaadi põhimõttega, mis on sätestatud põhiseaduse paragrahvis 63. Sellest tulenevalt ei ole Riigikogu liige mandaadiga seotud, ehk Riigikogu liige ei ole otsuste langetamisel õiguslikult seotud ei rahva ega erakonna arvamuste või soovidega. Riigikogu liige ei ole õiguslikult seotud ka valimislubadustega, rääkida saab üksnes poliitilisest vastutusest, mis väljendub järgmistel valimistel.⁸⁴ Vaba mandaadi põhimõte on täpsemalt sätestatud Riigikogu liikme staatuse seaduses⁸⁵ kus paragrahv 17 esimeses lõikes on sätestatud, et Riigikogu liige on sõltumatu, ta täidab rahvaesindaja ülesandeid kooskõlas põhiseaduse, seaduste, avalike huvide ja oma südametunnistusega. Sama paragrahvi teises lõikes on sätestatud, et Riigikogu liiget ei või kohustada Riigikogust tagasi astuma. Sellest tulenevalt ei ole Riigikogu liikme tagasikutsumine võimalik.

⁸⁴ T. Annus, Riigiõigus, Juura 2006, lk 130

⁸⁵ Riigikogu liikme staatuse seadus, RT I 2007, 44, 316

Eelmise ettepanekuga on seotud ka järgnev ettepanek, mille järgi on saadikut võimalik tagasi kutsuda kõikidel hääleõiguslikel kodanikel. Selleks on vajalik koguda kindel arv tagasikutsumist pooldavaid allkirju, aga allkirju saab panna ka tagasikutsumise vastu, et saadikut ei oleks liiga kerge tagasi kutsuda. Üks tagasikutsumise õiguse mittekehtestamise poolt rääkiv argument on see, et tagasikutsumise õiguse kehtestamise korral ei tegeleks Riigikogu liikmed oma põhikohustustega, vaid hakkaksid tegema selliseid otsuseid, mis ei põhjustaks nende tagasi kutsumist. Tihtilugu ei pruugi sellised otsused riigivalitsemise seisukohast pikemas plaanis kasulikud olla. Käesoleva töö autori hinnangul on praegune korraldus, kus Riigikogu liikme tööle antakse poliitiline hinnang järgmistel valimistel, riigi stabiilset arengut soosiv.

Tagasikutsumise õigusega on seotud ka järgmine ettepanek. Ettepaneku sisuks on saadiku tugevam sidumine oma valimisringkonnaga, saadiku tagasikutsumise õigus jääks üksnes selle valimisringkonna hääleõiguslikele kodanikele. Vaba mandaadi põhimõttest tuleneb ka see, et Riigikogu liige ei esinda Riigikogus mitte üksnes oma valijate huve, vaid teostab riigivõimu kogu rahva esindajana⁸⁶. Sellest tulenevalt ei ole võimalik, et Riigikogu liiget saaksid tagasi kutsuda üksnes selle valimisringkonna valijad, millest ta on Riigikokku valitud. Seda isegi sellisel juhul kui tagasikutsumise õigus oleks olemas. Kuna Riigikogu liige esindab kogu rahvast, siis tagasikutsumise õiguse andmine üksnes ühe ringkonna valijatele looks olukorra, kus saadikut on võimalik tagasi kutsuda seetõttu, et ta ei esindanud selle konkreetse valimiringkonna huve.

Idee, anda valimistel lapsevanemale lisahääled vastavalt laste arvule, leidis kajastamist ka RK-s tehtud ettepanekute hulgas. RK-s leiti, et lastevanematele laste eest lisahäälte andmise eesmärk on motiveerida erakondi mõtlema rohkem lastega perede olukorra peale. See ettepanek on vastuolus kolme põhiseaduse paragrahvis 60 sätestatud valimiste aluspõhimõttega. Esiteks, valimised peavad olema ühetaolised, see tähendab, et kõikidel valijatel peab olema võrdne arv hääli. Kui vanematele anda lisahääled vastavalt laste arvule, siis on tegemist valimiste ühetaolisuse nõude rikkumisega. Teiseks, valimised peavad olema otsesed, sellest tulenevalt ei saa häält delegeerida teisele isikule. Kui vanematele anda

86 Riigikohtu 2. mai 2005. aasta ostus 3-4-1-3-05

lisahääled laste eest, siis see tähendab sisuliselt seda, vanemad hääletavad laste eest ja toimub põhiseaduse vastane hääle delegeerimine. Kolmandaks, valimised peavad olema salajased, see tähendab, et keegi ei tohi teada saada, kelle poolt valija hääletas. Hääletades oma laste eest, rikutakse hääletamise salajasuse põhimõtet.

Ühes RK-s tehtud ettepanekus leiti, et igal valijal peab olema kaks häält - üks poolt- ja üks vastuhääl. Kui parteid teavad, et ka vastu võib hääletada ja et see mõjutab lõpptulemust, siis muutub ratsionaalseks mitte ainult teatud huvigruppidele, vaid ühiskonnale kui tervikule meeldimine⁸⁷. Samas muudaks vastuhääle andmise võimalus valimiskampania veel negatiivsemaks, kuna teiste erakondade negatiivses valguses näitamine omandaks vastuhääle andmise kontekstis praktilise tähenduse. Käesoleva töö autor on seisukohal, et valijatele ei peaks andma vastuhääle võimalust, tulenevalt sellest, et kellegi poolt hääletades on põhimõtteliselt antud vastuhääl nendele, kelle poolt ei hääletata.

Sarnane ettepanek eelmisega puudutas korraldust, kus igal valijal on endiselt vaid üks hääl, aga valimisedelile lisatakse võimalus ka vastuhääle andmiseks. Valimisedelil on kõrvuti „jah“ lahter ning „ei“ lahter, valija saab ise otsustada, kas soovib hääletada kellegi poolt või kellegi vastu. Sellise korralduse juures oleks üheks probleemiks, et valimiskampania muutuks negatiivsemaks ja oleks suunatud konkurentide võimalikult halba valgusesse seadmisele. Selle ettepaneku realiseerumisel muutuks Eesti poliitika negatiivsemaks. Suuremaks probleemiks ettepaneku juures on see, et oma olemuselt on tegemist ebademokraatliku ettepanekuga. Demokraatia üks aluspõhimõtteid on, et enamus ei tohi valitsemise käigus rikkuda vähemuse põhiõigusi. Negatiivse hääle andmise võimaluse loomine tagab enamusele absoluutse võimu, kuna nad saavad vähemuse kandidaadid maha hääletada. See ettepanek ei ole realiseeritav, kuna ettepaneku realiseerumise tulemusena põhimõtteliselt elimineeritakse võimalus, et vähemuste kandidaadid osutuksid valituks.

RK-s tehti ettepanek, et valimisedelile tuleb lisada lahter „puudub eelistus“. RK-s leiti, et see aitaks valimistele kaasata inimesi, kellel puudub eelistus kandidaadi osas. Ühtlasi annaks see

87 Sotsioloog annaks valijale vastuhääle, Delfi 21.02.2007. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/sotsioloog-annaks-valijale-vastuhaale.d?id=15205371>

tagasisidet valimiste korraldamise ning valimiskampaania kohta: kui eelistuseta valijaid on palju, tuleb järelikult midagi teistmoodi teha. Autori hinnangul puudub vajadus sellise lisalahtri lisamiseks valimisedelile. Valija võib oma eelistuse puudumist väljendada sellega, et ta ei lähe valima. Samas otsustab valija ise, kas ta osaleb või ei osale valimistel. Valimistelt teadlikult eemale jäämist nimetatakse absentismiks⁸⁸. Selle põhimõtte järgi on valijal võimalik oma rahulolematust kehtiva korra suhtes üles näidata sellega, et ta ei osale valimistel.

RK-s tehtud ettepanek, mille kohaselt on igal valijal 12 häält ja ta valib kandidaadi igasse Riigikogu komisjoni ning ka Riigikogu esimehe kohale. See ettepanek muudaks valimissüsteemi keerukamaks ja valijale raskemini mõistetavaks. Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse⁸⁹ paragrahvis neli on sätestatud, et Riigikogu esimesel istungil valivad Riigikogu liikmed enda hulgast Riigikogu esimehe ja kaks aseesimeest. Sama seaduse paragrahvi 26 kolmandas lõikes on sätestatud, et oma liikmed määrab alatistesse komisjonidesse fraktsioon. Käesoleva töö autor on seisukohal, et olemasolevat süsteemi ei ole selles osas mõtet muuta, kuna muudatuse tagajärjel võib tekkida olukord, kus Riigikogu esimehel ei ole Riigikogu enamuse toetust. Samuti ei ole Riigikogu esimehe otsevalimise juures võimalik järgida põhiseaduses nõutud proportsionaalsuse põhimõtet, kuna valituks osutuks enim häáli saanud kandidaat ja ülejäänud hääled läheksid kaotsi.

RK-s tehti ettepanek valimissüsteemi muutmiseks. Ettepaneku kohaselt tuleb kehtestada uus valimissüsteem, kus valija reastab valimisedelil kandidaadid eelistatavuse järjekorras, samas mitmemandaadilised valimisringkonnad jääksid alles. Sellist valimissüsteemi nimetatakse üksiku ülekantava häälega süsteemiks. Selle juures on positiivne, et tegemist on proportsionaalse valimissüsteemiga ja sellest tulenevalt põhiseadusega vastuolu süsteemi rakendamisel ei teki. Süsteemile on ette heidetud, et see ei soodusta tugevate valitsuste formeerimist aga samas see soodustab valituks osutunute keskendumist oma valimisringkonna probleemide eest seismisele⁹⁰. Kandidaadi liigne valimisringkonna kesksus võib Eesti puhul probleemiks osutada tulenevalt unitaariigi põhimõttest.

88 Vabariigi Valimiskomisjon, Valimisõiguse põhiprintsiibid. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://vvk.ee/valijale/valimisoiguse-pohiprintsiibid/>

89 Riigikogu kodu- ja töökorra seadus, RT I 2003, 24, 148

90 D. M. Farrell, Electoral Systems, Palgrave 2001, lk 144-145

RK-s tehti ettepanek, mille kohaselt peaksid saama Riigikogu valimistel osaleda ka Eestis elavad alalise elamisloaga kodakondsuseta isikud. Kodakondsuseta isikute probleem on Eestis võrdlemisi suur kuna umbes seitse protsenti rahvastikust ei oma ühegi riigi kodakondsust. Sellele probleemile on viidatud ka Euroopa Nõukogu rassismi ja sallimatuse vastase komitee raportis⁹¹. Riigil on keeruline selle probleemiga tulemuslikult tegeleda, sest kodakondsuseta isikutel puudub motiiv Eesti kodakondsuse taotlemiseks, sest mittekodaniku staatus annab privileege, mida Eesti kodakondsus ei anna⁹². Iseenesest ei ole Eesti kodakondsuse taotlemine keeruline, kodakondsuse seaduse⁹³ paragrahvis kuus on sätestatud, mida tuleb teha selleks, et saada Eesti kodakondsus ja sellest tulenevalt ka valimisõigus.

RK-s tehti ettepanek kaotada vangide valimisõiguse automaatne piirang. Euroopa inimõiguste kohtu (edaspidi EIK) praktikast tuleneb, et kõigi vanglakaristust kandvate isikute ühetaoline ja eraldi põhjendusega valimisõiguse piirang ei ole kooskõlas Euroopa inimõiguste konventsiooni 1. protokolli 3. artikliga. EIK on juba varem otsustanud, et riigid ei tohi vangidelt vaid negatiivse avaliku arvamuse tõttu valimisõigust ära võtta. Põhiseaduse paragrahvist 58 tulenevalt võib seadusega piirata nende Eesti kodanike osavõttu hääletamisest, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud ja kannavad karistust kinnipidamiskohtades. Põhimõtteliselt see säte ei sea keeldu kinnipeetavate hääleõigusele, aga selle alusel on selline keeld RKVS-s sätestatud. Käesoleva töö autor on seisukohal, et vangidele kehtestatud valimiskeeld tuleks tühistada.

RK-s tehti ettepanek, mille kohaselt tuleks muuta valimistel osalemine kohustuslikuks. Kui valija ei osale hääletamisel ning tal puudub selleks mõjuv põhjendus, tuleb määrata karistuseks trahv. Valimistel osalemise kohustuslikuks muutmine omab suurimat positiivset

91 European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe's Anti-Racism Commission publishes new report on Estonia. Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Library/PressReleases/61-02_03_2010_Estonia_en.asp

92 Saks: kodakondsuseta isikud on isegi eelisseisus, Postimees 03.03.2010. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.postimees.ee/231990/saks-kodakondsuseta-isikud-on-isegi-eelisseisus/>

93 Kodakondsuse seadus, RT I 1995, 12, 122

efekti valimisaktiivsusele⁹⁴. Näiteks Belgias on hääletamine kohustuslik olnud alates 1892. aastast ja valimisaktiivsus on 90 protsendi ringis. Valijad, kes valimas ei käi, saavad mõõduka trahvi, kui nad ei käi valimas neljadel valimistel järjest, siis kaotavad nad hääleõiguse kümneks aastaks. Valimistel mitte osalemine võib tekitada probleeme avalikus sektoris töökoha leidmisega.⁹⁵ Iseenesest on kõrge valimisaktiivsus valimiste kohustuslikuks muutmise juures positiivne aspekt, aga see ei kaalu üles sellega kaasnevat negatiivset poolt. Hääletamise kohustuslikuks muutmise näol on tegemist kodanikuõiguste piiramisega, kui lugeda kodanikuõiguseks oma meelsuse väljendamist sellega, et hääle andmisest loobutakse. Valimistel osalemise kohustuslikuks muutmine on vastuolus ka põhiseadusliku valimiste vabaduse põhimõttega.

RK-s on tehtud ettepanek mandaatide arv teha sõltuvaks iga ringkonna valijate valimisaktiivsusest. See ettepanek omaks sisulist mõõdet sellisel juhul, kui valimisringkonnad moodustuksid võrdse arvu hääleõiguslikest valijatest. Selle ettepaneku jõustumine tooks ilmselt kaasa valimisaktiivsuse kasvu aga tulenevalt sellest, et põhiseaduse paragrahvis 60 on sätestatud valimistele ühetaolisuse nõue on see ettepanek vastuolus põhiseadusega. Ühetaolisuse põhimõtte kohaselt peab valijate häälte olema võrdne kaal, aga kui osad valimisringkonnad saavad kõrgemast valimisaktiivsusest tulenevalt rohkem mandaate, siis nende häälte kaal, mis vastavas valimisringkonnas antakse, on suurem.

RK-s tehti ettepanek, et tuleb kehtestada minimaalne valijate osalemise protsent, mille saavutamise korral valimised õnnestunuks tunnistatakse. Kui valimas käib näiteks alla 50 protsendi hääleõiguslikust elanikkonnast, siis tunnistatakse valimised ebaõnnestunuks ning korraldatakse uued valimised. Sellise korralduse vastu räägib asjaolu, et uute valimiste korraldamine nõuab majanduslikke ressursse. Samuti ei taga uute valimiste korraldamine seda, et teisel korral inimesed valima tulevad ja nõutav valimisaktiivsus saavutatakse. Iseenesest on madal valimisaktiivsus suur probleem ja kui valimas käib alla 50 protsendi valimisõiguslikes isikutest, siis tekib küsimus valimistulemuste legitiimsusest. Üldlevinud

94 A. Lijphart, *Thinking About Democracy*, Routledge 2008, lk 18

95 E. Frankal, *Compulsory voting around the world*, *The Guardian* 04.06.2005. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.guardian.co.uk/politics/2005/jul/04/voterapathy.uk>

arusaama kohaselt ei ole valimistulemused legitiimsed, kui hääletamas käib alla 50 protsenti valijatest. Käesoleva töö autor on seisukohal, et valimisaktiivsusega tuleb tegeleda, aga konkreetse ettepaneku realiseerumine ei taga nõutava legitiimsuse saavutamist.

3.5. MANDAATIDE JAOTAMINE

RK-s tehti ettepanek kaotada üleriigilised nimekirjad ja kompensatsioonimandaadid ning jagada kõik mandaadid ringkondades, reastades kandidaadid nende poolt antud häälte alusel. Ettepaneku kohaselt erakonna valimisnimekirjale antud häälte proportsiooni enam ei arvestataks. Põhimõtteliselt on tegemist ettepanekuga, mille realiseerumisel rakenduks Eestis üksiku mitteülekantava häälega valimissüsteem. See süsteem on oma olemuselt segasüsteem, mis tähendab seda, et selle rakendamine oleks vastuolus põhiseaduse paragrahviga 60, kus on sätestatud, et Riigikogu valimised peavad toimuma proportsionaalsuse põhimõtte alusel. Selle valimissüsteemile on ette heidetud väiksemate erakondade sügavalt ebasoodsasse olukorda panemist⁹⁶ ja sellest tulenevalt vähemuste huvide kahjustamist⁹⁷. Seetõttu oleks mõistlik erakonna valimisnimekirjale antud häälte proportsiooni arvestada, kuna siis ei oleks ettepanek enam põhiseadusega vastuolus.

RK-s tehti ettepanek järjestada kandidaadid üleriigilises nimekirjas vastavalt igäihe hääletasaagile. Sisuliselt kompensatsioonimandaadid säiliks, kuid muutuks nende jagamise põhimõtte. Erakonna koostatud nimekirja asemel moodustuks järjestus vastavalt kandidaatide isiklikule hääletasaagile. Riigikogus on menetluses kaks eelnõud, mis puudutavad põhimõtteliselt sama küsimust. Esimene seaduseelnõu⁹⁸ näeb ette, et kandidaatide üleriigilises nimekirjas saab kompensatsioonimandaadi oma valimisringkonna lihtkvoodist enima häälteprotsendi kogunud sama nimekirja kandidaat. Eelnõu sisuks on eelnõu seletuskirja kohaselt üleriigilise nimekirja avatuks muutmine. Teise seaduseelnõu⁹⁹ kohaselt reastatakse

96 H.-D. Klingemann, *The Comparative Study of Electoral Systems*, Oxford 2009, lk 117

97 B. Grofman, A. Lijphart, *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Agathon Press 1994, lk 157

98 Riigikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu 355 SE I

99 Riigikogu valimise seaduse ja erakonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu 329 SE I

kandidaadid kandidaatide üleriigilises nimekirjas vastavalt nende kogutud häälte arvu suhtele ringkonna lihtkvooti. Eelnõu seletuskirja kohaselt on suhtarvu kasutamine vajalik, kuna valijate arv varieerub ringkonniti oluliselt. Käesoleva töö autor on seisukohal, et kompensatsioonimandaatide jaotamise juures tuleks loobuda suletud nimekirjade süsteemist.

RK-s tehti ettepanek, et Riigikokku mittepääsenud kandidaadil peab olema õigus ise otsustada, kuidas ja kellele temale antud hääled üle kantakse. Selle ettepaneku all oli mõeldud seda, et kui kandidaat tema poolt antud häältega Riigikogusse valituks ei osutu, võiks ta ise otsustada, kuidas ja kellele tema poolt antud hääled lähevad. Praeguse korralduse kohaselt lähevad need hääled arvesse vastava erakonna valimistulemusse ja kandidaat ise ei saa seda arvestuspõhimõtet muuta. Käesoleva töö autor on seisukohal, et selline korraldus ei annaks valimissüsteemile kvaliteeti juurde vaid muudaks selle segasemaks ja potentsiaalselt mittelegaalseks eeldusel, et pärast valimisi hakatakse aktiivselt hääli ostma ja müüma.

RK-s tehti ettepanek langetada valimiskünnist. Madal valimiskünnis proportsionaalsetes valimissüsteemides loob ilma kahtluseta õiglasema esindatuse esindusorganites kui majoritaarsete valimissüsteemide puhul¹⁰⁰. Sellest tulenevalt saab ütelda, et mida madalam valimiskünnis, seda õiglasem esindatus esindusorganites. Samas tuleb arvestada sellega, et mida madalam valimiskünnis, seda suurem esindusorgani killustatus. Optimaalse valimiskünnise leidmine, mille puhul on minimeeritud esindusorgani killustatus ja maksimeeritud õiglane esindatus on kriitilise tähtsusega. Eestis kehtib viieprotsendiline valimiskünnis, näitena võib tuua, et ka Belgias, Lätis, Saksamaal, Slovakkias ja Ungaris on viieprotsendiline valimiskünnis¹⁰¹. Käesoleva töö autoril ei ole alust arvata, et eelpool toodud riigid on eksinud valimiskünnise määramisel.

RK-s tehti ettepanek, et valituks osutumise korral peab lasuma kandidaadil Riigikogus tööle asumise kohustus. Põhimõtteliselt võib nõustuda argumendiga, et erakonnale häälte kogumise eesmärgil kandideerimine on valijate petmine. Samas valijatele peab jääma õigus valida ka

100 G. B. Powell, *Elections as Instruments of Democracy*, Yale University Press 2000, lk 30

101 A. Verstichel, *Participation, Representation and Identity*, Intersentia 2009, lk 394

nende kandidaatide poolt, kes otsustavad esinduskogus mitte tööle hakata. Sellisele tegevusele saab anda poliitilise hinnangu järgmistel valimistel. Probleem tõusetub siinjuures üksnes nende kandidaatide puhul, kelle poolt antakse hääli suures koguses, samas lähevad partei üldnimekirjale ka nende kandidaatidel hääled kes valituks ei osutu. Proportsionaalselt võib see häälte arv olla isegi suurem kui üksikutele häältemagnetitele antud hääled. Fundamentaalselt vale on selle ettepaneku juures see osa, et valituks osutunud kandidaati peaks kohustama tööle asuma, selline kohustus riivaks olulisel määral isikuvabaduse põhimõtteid.

RK-s tehti ettepanek, mille sisuks oli lihtsustada üksikkandidaadi valituks osutumise tingimusi ehk luua üksikkandidaatidele erikord võrreldes erakondadega, et üksikkandidaatidel oleks suurem tõenäosus valituks osutada. Käesoleva töö autori hinnangul oleks üheks võimalikuks meetmeks see, kui üksikkandidaatide hääled liidetakse samadel alustel kokku, nagu erakondadele antud hääled. Selle tulemusel oleks üksikkandidaatidel võimalik Riigikokku valituks osutada ka ringkonnamandaadi või kompensatsioonimandaadi kaudu, eeldusel, et üksikkandidaadid koguvad kokku üle viie protsendi häältest. Probleeme võib sellise korralduse juures tekitada asjaolu, et nendele üksikkandidaatidele, kes valitusk ei osutu, ei pruugi meeldida asjaolu, et mandaadi saanud üksikkandidaadid osutusid valituks osaliselt ka nendele antud häälte tõttu.

KOKKUVÕTE

Iga valimissüsteemi põhiülesandeks peab olema poliitilise stabiilsuse tagamine ja võimalikult representatiivse esindusorgani valimise võimaldamine. Maailmas on palju erinevaid valimissüsteeme, aga suures plaanis jagunevad valimissüsteemid proportsionaalseteks ja majoritaarseteks valimissüsteemideks. Kolmas liik valimissüsteeme on segasüsteemid, milles on nii proportsionaalsetele kui ka majoritaarsetele valimissüsteemidele iseloomulikke jooni. Majoritaarseid valimissüsteeme on rakendatud ajalooliselt Anglo-Ameerika kultuuriruumi kuuluvates riikides. Erandiks on Uus-Meremaa, kus on kasutusel nimekirjadega proportsionaalne süsteem, mida kasutatakse ka Eestis ning Iirimaa, kus on kasutusel üksiku ülekantava häälega süsteem. Proportsionaalseid valimissüsteeme kasutatakse valdavalt Mandri-Euroopa riikides. Suurtest Mandri-Euroopa riikidest on erandiks Prantsusmaa, kus on kasutusel kahe vooruga süsteem, mis on majoritaarne valimissüsteem. Segasüsteemid on kasutusel näiteks Leedus ja Afganistanis, vastavalt paralleelne süsteem ja üksiku mitteülekantava häälega süsteem.

Valimissüsteemi valik on valimiste juures kriitilise tähtsusega, kuna valimissüsteemist sõltub see, kes valitseb. Valimissüsteemist tulenevalt võib erakond, kes saab 20 protsenti häälest, saada üle 20 protsendi kohtadest ja olla oluline koalitsioonipartner. Seda ennekõike proportsionaalsete valimissüsteemide puhul. Samas võib teist tüüpi valimissüsteemis sama erakond, kes sai 20 protsenti häälest, olla esinduskogus marginaalse tähtsusega tegija. Seda ennekõike majoritaarset tüüpi valimissüsteemides. Valimissüsteemist sõltub ka see, kuidas valijad tunnetavad oma hääle kaalu ja kui palju hääli läheb kaotsi. Samuti oleneb sellest valimisaktiivsus, millest omakorda sõltub esinduskogu legitiimsus. Juhul kui valimistel osaleb alla 50 protsenti valimisõiguslikest isikutest, on valimistulemused kaheldava legitiimsuse väärtusega nagu ka nende põhjal moodustatud esinduskogu poliitiline võim.

Valimissüsteem ja valimiste õiguslik regulatsioon on tihedalt seotud. Ilma õigusnormideta on süsteem pelgalt teoreetiline nähtus. Selleks, et valimissüsteem muutuks praktiliseks ehk omandaks sotsiaalse mõõtme, tuleb süsteem valada õigusnormide vormi. Küsimus sellest,

kumb on olulisem, kas valimist reguleerivad õigusnormid või teoreetiline käsitlus valimissüsteemist, on selles kontekstis irrelevantne.

Riigikogu valimiste õigus on üldjoontes demokraatlik ja õigusriigile sobilik. Selles on rakendatud üldpõhimõtted (valimiste vabadus, ühetaolisus, üldisus, salajasus jne) samamoodi nagu teistes lääne demokraatiates. Siiski on Riigikogu valimise süsteemi juures ka mõningaid probleeme. Üheks probleemiks on see, et Riigikogu valimistel on keelatud osaleda kinnipidamisasutustes karistust kandvatel isikutel. Oma olemuselt on see vastuolus valimiste vabaduse põhimõttega ja tulenevalt sellest, et valimisõigus on üldiste arusaamade kohaselt loetud inimõiguseks, siis on see vastuolus ka üldtunnustatud inimõigusnormidega.

Probleeme on esile tõstetud ka seoses valimiskautsjoniga. Valimiskautsjon leitakse olevat ebaproportsionaalne ja ebaõiglane tulenevalt sellest, et mõnedele ühiskonna gruppidele võib olla valimiskautsjoni tasumine majanduslikus mõttes ületamatuks takistuseks ja sellest tulenevalt ei ole nendel ühiskonnaliikmetel võimalik valimistel kandideerida. Ebavõrdsus tuleneb ka sellest, et juba Riigikogus olevatel erakondadel on riigipoolne rahaline toetus, samas kui Riigikokku mittekuuluvatel erakondadel ja üksikkandidaatidel see puudub. Sellest tulenevalt on Riigikogus esindatud erakondadel majanduslik eelis võrreldes Riigikogusse mittekuuluvate poliitiliste jõududega.

Seoses Riigikogu valimise korraldusega on probleemina määratletud e-hääletamine. Põhiliselt on välja toodud, et tulenevalt küberruumis valitsevatest ohtudest on ohus e-hääletamise tulemuste legitiimsus, kuna valimistulemustega on eelduslikult lihtsam manipuleerida, kui valimisedeliga hääle andmise korral. Samuti on probleemina välja toodud valimiste ühetaolisuse ja salajasuse nõude riive. Ühetaolisuse printsiibi riive osas on välja toodud asjaolu, et e-hääletajatel on õigus oma häält muuta, samas kui valimisedeliga hääletajal selline võimalus puudub. Salajasuse printsiibi riive suhtes on välja toodud, et küberruumist on põhimõtteliselt võimalik häkkimise teel teada saada nii valimistega kui ka valimistel osalevate isikutega seotud andmeid.

Üks põhilisemaid probleeme, mis on tõstatatud seoses Riigikogu valimiste õigusega, puudutab kompensatsioonimandaatide temaatikat. Sellest tuleneb nii valimissüsteemi keerukus kui ka valijate rahulolematuse kogu valimissüsteemiga terviklikult. Samas tuleb tõdeda, et Eesti valimissüsteemiga võib üldiselt rahul olla. Probleemiks on valimissüsteemi valguses üksnes kompensatsioonimandaadid ja nende jaotamine. Valijate pikaajaline rahulolematuse valimissüsteemi korraldusega võib viia valimisaktiivsuse languseni. Madal valimisaktiivsus vähendab olulisel määral valimistulemuste legitiimsust. Süsteemi parandamiseks tuleks kompensatsioonimandaadid kaotada ja kõik mandaadid jaotada valimisringkondades või muuta kompensatsioonimandaatide jaotamise korda selliselt, et üleriigilises nimekirjas järjestatakse kandidaadid vastavalt iga kandidaadi isiklikule häältesaagile.

Käesoleva bakalaureusetöö kolmandas peatükis on analüüsitud Riigikogu valimiste õigusliku regulatsiooni muutmiseks tehtud ettepanekute realiseerumise võimalikkust. Ettepanekud pärinevad suurel määral RK-s tehtud ettepanekute hulgast, mis puudutasid Riigikogu valimisi. Samas on analüüsitud teiste isikute, kelle hulgas on ka käesoleva töö autor, poolt tehtud ettepanekuid valimiste õigusliku regulatsiooni muutmiseks.

Tehtud ettepanekuid on võimalik liigitada kolme gruppi. Esiteks need ettepanekud, mis on vastuolus põhiseadusega ja ei ole sellest tulenevalt realiseeritavad ilma põhiseadust muutmata. Teiseks need ettepanekud, mis ei ole realiseeritavad tulenevalt sellest, et nende realiseerumine oleks ebaotstarbekas, ebasobilik või ebavajalik. Kolmandaks need ettepanekud, mis ei ole põhiseadusega vastuolus ja on realiseeritavad nii otstarbekuse, sobilikkuse kui ka vajalikkuse valguses.

RK poolt tehtud ettepanekutest moodustavad suurema osa need, mis ei ole realiseeritavad ilma põhiseadust muutmata ehk on põhiseadusega vastuolus. Näitena võib tuua ettepaneku, mis puudutab 101 ühemandaalilise valimisringkonna loomist, kus iga valimisringkonna valijad valivad Riigikokku oma esindaja. Ettepanek on põhiseadusega vastuolus seetõttu, et selline korraldus on iseloomulik majoritaarsetele valimissüsteemidele, kuid kehtiv põhiseadus sätestab valimistele proportsionaalsuse nõude. Põhiseadusega ei ole kooskõlas ka ettepanek,

mis käsitleb vanematele lisahäälte andmist vastavalt laste arvule. Ettepanek on vastuolus nii valimiste üldisuse, ühetaolisuse kui ka salajasuse põhimõttega.

Teisest ettepanekute grupist võib näitena tuua ettepaneku, mis käsitles ühe üleriigilise valimisringkonna moodustamist. See ettepanek on ebaotstarbekas tulenevalt sellest, et eelduslikult võtavad populaarsemad ja tuntumad kandidaadid enamuse häältest ja viimased Riigikokku valitud võivad valituks osutada väga väikese häältearvuga, mis võib valijate ja ühiskonna silmis õõnestada nende mandaadi legitiimsust. Mittesobilikuks liigitub RK poolt tehtud ettepanek muuta Eesti valimissüsteem proportsionaalselt nimekirjadega süsteemilt üksiku ülekantava häälega süsteemiks. Süsteemi mittesobilikkus tuleneb sellest, et kõik valimisringkonnas kandideerivad kandidaadid peab asetama numbrilisse paremusjärjestusse, selline korraldus on eelduslikult valijate jaoks keeruline.

Samas tehti RK-s rida teostatavaid ja mõistlikke ettepanekuid, mille realiseerumine tooks kaasa Eesti valimissüsteemi olulisel määral demokraatlikumaks ja kvalitatiivses mõttes paremaks muutumise. Üheks selliseks ettepanekuks oli kompensatsioonimandaatide kaotamine, millest oleks võimalik võita kõigil, pikemas perspektiivis ka erakondadel. Kompensatsioonimandaatide kaotamisele võib alternatiivselt välja tuua RK-s tehtud ettepaneku, järjestada kandidaadid üleriigilises nimekirjas vastavalt igäühe häältesaagile. Kompensatsioonimandaadid säiliks, kuid muutuks nende jagamise põhimõte. Erakonna koostatud nimekirja asemel moodustuks järjestus vastavalt kandidaatide isiklikule häältesaagile. Nende ettepanekute rakendumise tulemusel suureneks valijate rahulolu valimissüsteemiga.

LEGAL REGULATION OF THE RIIGIKOGU ELECTIONS AND POSSIBLE CHANGES *DE LEGE FERENDA*

Summary

The Riigikogu is Estonian parliament. The Riigikogu has the only public body directly elected by the people. Members of the Riigikogu shall be elected on the basis of the Constitution of the Republic of Estonian (hereinafter referred to as the Constitution) in accordance with section 60 in free elections and the basis of the principle of proportionality. Parliamentary elections must be general, uniform and direct. A vote is set for the requirement of secrecy. The specific procedure for the election shall lay down the Riigikogu Election Act and various regulations of the National Electoral Committee.

Topicality of this thesis stems from the fact that the choice of possible amendments to laws, regulations and administrative provisions governing the Riigikogu is dealt with in academic and political circles; this theme is also echoed by opinion leaders. As a result of political processes in the Estonian society and people's desire for a greater extent to talk about national issues, there is formed such a phenomenon as the rahvakogu. One aim of the rahvakogu is, among other things, to propose amendments in Parliamentary electoral system thru practice of crowdsourcing.

The main task of any electoral system must be as close as possible to stand behind the political stability and guarantee a representative selection of the representative body. In the world there are many different electoral systems, but generally they are divided into two large groups: majoritarian representation systems and proportional representation systems. The third type of electoral systems is mixed electoral systems. Majoritarian representation systems have been historically used in Anglo-American culture area. The exception is New Zealand, where is list proportional system, which is also used in Estonia. Proportional representation systems used predominantly in mainland European countries. Mixed electoral systems are in use, for example, in Lithuania and in Afghanistan, accordingly parallel system and single non-transferable vote system.

The Riigikogu election law is broadly democratic; this is implemented in the general principles in the same way as in other Western democracies. However, there are also some problems at the Riigikogu elections system. One concern is that elections are prohibited to participate for persons who is carrying prison sentence. By its very nature, is contrary to the principle of freedom of election and due to the general perception of the suffrage is considered as one of the human rights, it is also contrary to the generally accepted standards of human rights.

The problems are highlighted also in the context of electoral deposit. Electoral deposit is considered to be the disproportionate and unfair to some groups of society and can be an insurmountable obstacle to economic terms. Inequality also follows from the fact that the political parties are already in a state of financial support for projects of common interest, while the political parties who are not members of the Riigikogu and independent candidates it is missing.

The problem stems from the Riigikogu election organisation is defined in e-voting. Basically, due to the peculiar perils of cyberspace that has threatened the legitimacy of results e-voting, because the election returns is easier to manipulate than election returns from ballots. There is also a problem in the consistency and cross-claim of secrecy of elections. The principle of the uniformity of the bars is the fact that the e- voters has the right to change their votes, while the voters who vote with ballots are not. The principle of secrecy with respect to the cross-bars that are in principle possible by hacking from cyberspace to know both parties participating in the elections as well as elections to the related data.

One of the basic problems that are raised in connection with the elections of the Riigikogu concerning the compensation mandates questions. It follows both the complexity of the electoral system, as well as completes voter's dissatisfaction with the whole electoral system. At the same time, it must be held that the Estonian electoral system may be considered generally satisfying. The problem is only in the light of the compensation mandates of the

electoral system and their distribution. Compensation mandates should be abolished in order to improve the system and all credentials shall allocate or change the distribution of compensation mandates times in such a way that the national list are ranked according to each candidate's personal votes.

In the third chapter of this thesis has been analysed proposal of the legal rules governing the elections of the Riigikogu. Recent proposals can be classified in three groups. First, those proposals, which are in conflict with the Constitution, and consequently are not realizable without changing the Constitution. Secondly, these proposals that have not realised due to the realisation of these would be impractical or unpropitious. Thirdly, those proposals, which are not in conflict with the Constitution and are realizable, suitability, feasibility, as well as the need for light.

The proposals made by the rahvakogu are made up of most of the ones that are not realizable without changing the Constitution or is unconstitutional. Examples include a proposal concerning the establishment of 101 single mandated electoral districts in which the each constituency voters elected as their representative. The proposal is therefore in conflict with the Constitution, that such an arrangement is characterized by the majoritarian representation systems, but the current Constitution provides for the requirement of proportionality in elections. Another example may be a proposal for the establishment of a single national constituency. This proposal is impractical due to the fact that most candidates can take the votes of a majority of the top and bottom of the time and may be selected for a very small number of votes corresponding to the chosen, which may be in the eyes of society, to undermine the mandates and legitimacy.

At the same time, there was carried out by the rahvakogu some reasonable proposals, which would lead to the realisation of the Estonian electoral system substantially more democratic and better change in qualitative terms. One such proposal was the elimination of compensation mandates, which would be considered as win for all, in the long run also political parties. The alternative to removing the compensation mandates the rahvakogu proposal; sort the list according to each of the candidates in the national votes. Compensation

mandates of keeping, but the principle of sharing would change. The list, drawn up by the political party in accordance with the order form instead of the candidate's personal votes. As a result of the activation of these proposals would increase voter's satisfaction with the electoral system.

KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

Kasutatud kirjandus:

1. Annus, T., Riigiõigus, Juura 2006
2. Black, I., Kuwait election turnout shrinks after opposition boycott, The Guardian 02.12.2012. Arvutivõrgus kättesaadav:
<http://www.guardian.co.uk/world/2012/dec/02/kuwait-election-turnout-opposition-boycott>
3. Blackburn, R., The Electoral System in Britain, London 1995
4. Boix, C., Stokes, S. C., The Oxford Handbook of Comparative Politics, Oxford 2007
5. Farrell, D. M., McAllister, I., The Australian Electoral System: Origins, Variations, and Consequences, Sidney 2006
6. Farrell, D. M., Electoral Systems, Palgrave 2001
7. Frankal, E., Compulsory voting around the world, The Guardian 04.06.2005.
Arvutivõrgus kättesaadav:
<http://www.guardian.co.uk/politics/2005/jul/04/voterapathy.uk>
8. Freans, J., Parties and Voters in France, London 1991
9. Gel'man, V., Golosov, G. V., Election in Russia, 1993-1996, Berliin 1999
10. Grofman, B., Lijphart, A., Electoral Laws and Their Political Consequences, Agathon Press 1994
11. Grofman, B., Blais, A., Bowler, S., Duverger's Law of Plurality Voting, Springer 2010
12. Hershey, M. R., Party Politics in America, Pearson 2005
13. Herszenhorn, D. M., Putin Orders Change in Election Rules, The New York Times 02.01.2013. Arvutivõrgus kättesaadav:
http://www.nytimes.com/2013/01/03/world/europe/putin-orders-new-system-for-russian-parliamentary-elections.html?_r=0
14. Issacharoff, S., Karlan, P. S., Pildes, R. H., The Law of Democracy, The Foundation Press 1998
15. Kanger, L., Proportsionaalsuse tuvastamise skeemid Ameerika Ühendriikides ja Kanadas: e-hääletuse kaasuse näide, Juridica 2007 II
16. Klingemann, H.-D., The Comparative Study of Electoral Systems, Oxford 2009
17. Lijphart, A., Thinking About Democracy, Routledge 2008
18. Lõhmus, U., Valimisliit ja valimisõigus, Juridica erivaljaanne 2003
19. Madise, Ü., Vinkel, P., Constitutionality of Remote Internet Voting: The Estonian Perspective, Juridica International 2001 XVIII
20. Madise, Ü., Kas Riigikogu valimise korra muutmine lahendaks rahva võimust võõrandumise probleemi?, Juridica 2004 IX

21. Madise, Ü., Sügis tuleb e-hääletusega, Postimees 16.06.2005. Arvutivõrgus
kättesaadav: http://rooma.postimees.ee/160605/esileht/169031_1.php
22. Madise, Ü., Interneti teel hääletamise õiguslikke ja poliitilisi aspekte, Juridica 2006 X
23. Madise, Ü. jt, Eesti Vabariigi põhiseadus kommenteeritud väljaanne, Juura 2012
24. Merusk, K., Narits, R., Eesti konstitutsiooniõigusest, Juura 1998
25. Plumer, B., Estonia gets to vote online. Why can't America?, The Washington Post
06.11.2012. Arvutivõrgus kättesaadav:
<http://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2012/11/06/estonians-get-to-vote-online-why-cant-america/>
26. Powell, G. B., Elections as Instruments of Democracy, Yale University Press 2000
27. Reynolds, A., Reilly, B., The International IDEA Handbook of Electoral System Design, Stockholm 1997
28. Rubin, B. R., Afghanistan: The wrong voting system, The New York Times
16.03.2005. Arvutivõrgus kättesaadav:
<http://www.nytimes.com/2005/03/15/opinion/15iht-edrubin.html>
29. Rule, W., Zimmerman, J. F., Electoral Systems in Comparative Perspective, Greenwood Press 1994
30. Taagepera, R., Shugart, M. S., Seats and Votes, Yale University Press 1989
31. Toomla, R., Kompensatsioonimandaadid ja hierarhilised nimekirjad, Riigikogu valimised 2011, Tartu Ülikooli kirjastus 2012
32. Toomla, R., Saarts, T., Kattel, R., Politoloogid: valimisringkondade übermängimine soovitud tulemust ei too, Postimees 02.03.2013. Arvutivõrgus kättesaadav:
<http://arvamus.postimees.ee/1155614/politoloogid-valimisringkondade-umbermangimine-soovitud-tulemust-ei-too/>
33. Toomla, R., Saarts, T., Kattel, R., Politoloogid: piirangud kandidaadile ei sobi läänelikku demokraatiasse, Postimees 02.03.2013. Arvutivõrgus kättesaadav:
<http://arvamus.postimees.ee/1155606/politoloogid-piirangud-kandidaadile-ei-sobi-laanelikku-demokraatiasse/>
34. Tubro, K., Vangide valimisõigusest, Riigikogu Toimetised. Arvutivõrgus kättesaadav:
<http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=14442#>
35. Verstichel, A., Participation, Representation and Identity, Intersentia 2009
36. Afghanistan's uncommon voting system, The Washington Post 18.09.2010.
Arvutivõrgus kättesaadav:
<http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/graphic/2010/09/17/GR2010091707426.html>
37. BBC News, Q&A: US mid-term elections 2006. Arvutivõrgus kättesaadav:
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/4734318.stm>

38. EKD ja ERL nõuavad valimiskautsjoni kaotamist, Postimees 25.08.2010.
Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.postimees.ee/304094/ekd-ja-erl-nouavad-valimiskautsjoni-kaotamist/>
39. EU, Differential Impact of Electoral Systems on Female Political Representation.
Arvutivõrgus kättesaadav:
http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/femm/w10/4_en.htm?textMode=on
40. Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse, rahvahääletuse seaduse, Riigikogu valimise seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. Arvutivõrgus kättesaadav:
<http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=abc6bd69-0c8f-4012-8616-9277a7cbfec8&>
41. European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe's Anti-Racism Commission publishes new report on Estonia. Arvutivõrgus kättesaadav:
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Library/PressReleases/61-02_03_2010_Estonia_en.asp
42. IFES Lebanon Briefing Paper, The Lebanese Electoral System. Arvutivõrgus kättesaadav:
http://www.ifes.org/Content/Publications/Papers/2009/~~/media/Files/Publications/SpeechCommentary/2009/1382/IFES_Lebanon_ESB_Paper030209.pdf
43. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, Estonia Parliamentary Elections 6 March 2011. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.osce.org/odihr/77557>
44. Rahvakogu ettepanekud. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.rahvakogu.ee>
45. Rahvakogu avapäev näitas valija valupunktid kätte, Postimees 08.01.2013.
Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.postimees.ee/1095728/rahvakogu-avapaev-naitas-valija-valupunktid-katte/>
46. Rahvaliit: iga maakond olgu ka valimisringkond, Postimees 07.04.2008. Arvutivõrgus kättesaadav:
http://rooma.postimees.ee/090408/esileht/olulised_teemad/riigikogu_2007/eestimaa_rahvaliit/322367.php?rahvaliit-iga-maakond-olgu-ka-valimisringkond
47. Riigikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu 355 SE I
48. Riigikogu valimise seaduse ja erakonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu 329 SE I
49. Riigikogu valimise seaduse muutmise seaduse 2008. a eelnõu 248 SE I seletuskiri.
Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=284461&u=20130422220706>
50. Saks: kodakondsuseta isikud on isegi eelisseisus, Postimees 03.03.2010. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.postimees.ee/231990/saks-kodakondsuseta-isikud-on-isegi-eelisseisus/>

51. Sotsioloog annaks valijale vastuhääle, Delfi 21.02.2007. Arvutivõrgus kättesaadav:
<http://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/sotsioloog-annaks-valijale-vastuhaale.d?id=15205371>
52. UN, Women and Elections. Arvutivõrgus kättesaadav:
<http://www.un.org/womenwatch/osagi/wps/publication/WomenAndElections.pdf>
53. United Nations Assistance Mission in Afghanistan, The Election System in Afghanistan. Arvutivõrgus kättesaadav:
<http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/Documents/Election%20System%20in%20Afghanistan%20Primer.pdf>
54. Vabariigi Valimiskomisjon, Kandideerimisõigus. Arvutivõrgus kättesaadav:
<http://www.vvk.ee/kandideerijale/kandideerimisoigus/>
55. Vabariigi Valimiskomisjon, Valimisõiguse põhiprintsiibid. Arvutivõrgus kättesaadav:
<http://vvk.ee/valijale/valimisoiguse-pohiprintsiibid/>
56. Õiguskantsler: üksikkandidaadi kautsjon pole üleliia kõrge, Postimees 15.03.2010.
Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.postimees.ee/237283/oiguskantsler-uksikkandidaadi-kautsjon-pole-uleliia-korge/>

Kasutatud õigusaktid:

57. Eesti Vabariigi põhiseadus, RT 1992, 26, 349
58. Riigikogu valimise seadus, RT I 2002, 57, 355
59. Riigikogu kodu- ja töökorra seadus, RT I 2003, 24, 148
60. Kodakondsuse seadus, RT I 1995, 12, 122
61. Tsiviilseadustiku üldosa seadus, RT I 2002, 35, 216
62. Rahvastikuregistri seadus, RT I 2000, 50, 317
63. Erakonnaseadus, RT I 1994, 40, 654
64. Riigikogu liikme staatuse seadus, RT I 2007, 44, 316
65. Bundeswahlgesetz, BGBl. I S. 1288, 1594
66. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, BGBl. S. 1
67. Electoral Administration Act, 2006 c. 22

Kasutatud kohtupraktika:

68. Riigikohtu 27. jaanuari 2003. a otsus 3-4-1-3-03
69. Riigikohtu 19. aprilli 2005. a otsus 3-4-1-1-05

- 70. Riigikohtu 02. mai 2005. a otsus 3-4-1-3-05
- 71. Riigikohtu 01. septembri 2005. a otsus 3-4-1-13-05
- 72. Riigikohtu 22. Jaanuari 2013. a kohtumäärus kohtuasjas 3-4-1-26-12

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Tambet Anja (sünnikuupäev: 29.07.1986)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose **RIIGIKOGU VALIMISTE ÕIGUSLIK REGULATIOON JA VÕIMALIKUD MUUDATUSED DE LEGE FERENDA**, mille juhendaja on prof Kalle Merusk
 - 1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
 - 1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace´i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 13.05.2013