



JUSTIITSMINISTEERIUM

Tallinna Linnavolikogu Kantselei
infopunkt@volikogu.tallinnlv.ee
Vana-Viru 12
15080, Tallinn

Meie 03.07.2024

nr 20-1/4113

Tähelepanu juhtimine

Lugupeetud Tallinna Linnavolikogu

Vabariigi Valimiskomisjon edastas Justiitsministeeriumile pöördumise Tallinna Linnavolikogu 14.04.2024 otsuse nr 44 „Tallinna linnapea valimine“ kohta. Pöördumises heidetakse volikogule ette valimiste salajasuse põhimõtte rikkumist linnapea valimise käigus.

Vastavalt [Vabariigi Valitsuse seaduse](#) (VVS) § 75³ lõikele 1 teostab Justiitsministeerium haldusjärelevalvet kohaliku omavalitsuse üksuste haldusaktide õiguspärasuse üle. Järelevalve eesmärgiks on tuvastada, kas haldusakt on õiguspärane ega riku avalikku huvi. Haldusakti mõiste sisustamisel lähtutakse [halduskohtumenetluse seadustiku](#) (HKMS) 25. peatükist, mis VVS §-s 75³ sätestatud protestiga seonduvat reguleerib. HKMS § 6 lõike 1 kohaselt loetakse haldusaktiks haldusakt [haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 51 tähenduses, haldusleping HMS § 95 tähenduses, samuti üksikjuhtumit reguleeriv halduse siseakt.

Avalik huvi on ülekaalukas huvi kohaliku omavalitsuse või riigi elanike vaatest tervikuna, hõlmates laiemalt ühiskondlikke hüvesid ja väärtusi. Avalikuks huviks laiemalt on ka kogukonna ootus kohaliku omavalitsuse otsuste, sealhulgas linnapea valimise õiguspärasusele. Nagu linnapea volikogu 30.04.2024 istungil õigesti märkis, on linnapea valimine oluline riigiõiguslik protseduur.

Haldusakti õiguspärasuse eeldused on sätestatud HMS §-s 54. Nimelt, haldusakt on õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele.

Volikogu 14.04.2024 istungil valiti Tallinna linnale uus linnapea. Linnapea valimiseks viis volikogu läbi kolm vooru, kuna esimeses ja teises voorus ei saanud linnapea kandidaat vajalikku häälteenamust, s.o 40 poolthäält. Volikogus on kokku 79 kohta. Esimeses hääletusvoorus oli hääletuskastis 40 sedelit, millest 38 oli poolthäält ja kaks sedelit olid kehtetud. Teises voorus oli hääletuskastis 40 sedelit, millest poolthääli oli 39 ja üks sedel oli kehtetu. Kolmandas voorus oli kastis 41 sedelit ja kokku sai linnapea kandidaat 41 poolthäält.

[Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) (KOKS) § 22 lõike 1 punkti 15 kohaselt kuulub linnapea valimine volikogu ainupädevusse. KOKS § 27 kohaselt valib volikogu linnapea KOKS-is ja linna põhimääruses sätestatud tingimustel ja korras kuni neljaks aastaks. KOKS § 45 lõike 3 kohaselt otsustatakse isikuvalimised salajasel hääletamisel, mille tulemused vormistatakse volikogu otsusena. Isikuvalimiste tulemusi üle ei hääletata. KOKS § 45 lõikest 5 tulenevalt on linnapea valimiseks vajalik volikogu koosseisu häälteenamust.

Volikogu 10.10.1996 [määruse](#) nr 27 „Tallinna põhimäärus“ § 43 lõike 3 kohaselt valib volikogu linnapea salajasel hääletamisel. Paragrahvi 43 lõike 5 kohaselt toimub hääletamise ja hääletamistulemuste

kindlakstegemine linnapea valimisel põhimääruse §-s 28¹ sätestatud korras. Paragrahvi 28¹ lõige 1¹ sätestab samuti, et isikuvalimised otsustatakse salajasel hääletamisel.

Justiitsministeeriumile edastatud pöördumises märgitakse, et linnapea valimisel rikuti valimiste salajasuse põhimõtet. Muuhulgas märgitakse pöördumises, et vähemalt osade linnavolinike suhtes oli rakendatud survet, st kohustust oma täidetud hääletussedelit pildistada ja siis kontrollimiseks esitada. Samuti märgitakse pöördumises, et enne kolmandat hääletusvooru oli igale hääletusel osalenud fraktsioonile antud suunis, kuidas oma sedeleid märgistada.

Pöördumisele on lisatud fotod hääletuse sedelitest, millelt nähtub, et peaaegu kõikidel sedelitel on märgistus tehtud väiksest lahtri nurka. Seejuures paistab sedeli lahtri igas nurgas olevate märgistuste arv üsna täpselt kokku langevat hääletamisest osa võtnud fraktsioonide suurustega¹. Sellist ebatavalist märgistusviisi juhuslikuks pidada on keeruline ja ei saa välistada võimalust, et volikogu liikmetele anti juhiseid selle kohta, kuidas hääletamise käigus oma sedelit tähistada. Samuti on pöördumisele lisatud tõendeid sellest, et volikogu liikmed pildistasid oma hääletussedeleid, ning viidatud volikogu liikmete kommentaaridele sedeli pildistamise põhjuste kohta.

Selgitan, et kui see nii oli, siis rikub hääletussedeli kontrollitavalt märgistamine ja sedelist kontrollimise võimaldamiseks pildi tegemine hääletamise salajasuse põhimõtet.

Valimisvabadus on üks demokraatia aluspõhimõtetest. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on rõhutanud, et hääletamise salajasus valimisvabaduse ühe alaprincipiibina on valimiste vabaduse eeltingimuseks (vt 01.09.2005 [otsus](#) nr 3-4-1-13-05, p 27). Õiguskirjanduses on [selgitatud](#), et hääletamise salajasuse nõude eesmärk ongi valimiste vabaduse kindlustamine. Ning et seotus valimisvabadusega tähendab, et salajasus ei ole üksnes valija õigus, vaid ka objektiivne demokraatliku süsteemi funktsioneerimist kindlustav põhimõte, mis paneb ühtlasi valijale kohustuse hoida hääletamissaladust.

Vabariigi Valimiskomisjon on varem [nentinud](#), et hääletamise salajasuse põhimõtte tagamine on ka valija ülesanne. Samuti on Vabariigi Valimiskomisjon [märkinud](#), et hääletamise salajasust ohustab ka hääletamissedeli täitmine selgelt erilisel viisil.

Kui hääletussedelite kontrollimist võimaldaval viisil märgistamist võib hiljem olla võimalik tuvastada, siis teisi viise volikogu liikme valimisvabaduse rikkumiseks võib olla keerulisem tuvastada. Näiteks on keeruline hinnata, kas linnapea valimise hääletuselt puudunud fraktsioonide liikmed jätsid hääletusel osalemata küll kokkulepitult, aga siiski omal vabal soovil, või avaldati neile selleks ebasobivat survet.

Pöördumises avaldatakse ka kahtlust selle suhtes, kas Tallinna põhimääruse § 28¹ lõige 14 võimaldab samal istungil isikuvalimisi läbi viia ka rohkem kui kaks korda. Nimetatud norm sätestab, et kui ükski kandidaatidest ei osutunud valituks, kantakse vastav märge volikogu istungi protokollis, seatakse uuesti üles kandidaadid ja viiakse läbi uus hääletamine. Volikogu vastava otsustuse alusel viiakse uus hääletamine läbi samal volikogu istungil. Justiitsministeeriumi hinnangul ei tulene nimetatud sättest, et volikogu saaks samal istungil uue hääletuse läbiviimise otsustada vaid ühe korra. Seega ei olnud volikogu 14.04.2024 istungil kolmanda hääletuse läbiviimine Tallinna põhimäärusega vastuolus.

Volikogu 30.04.2024 istungil arutas volikogu ka linnapeale umbusalduse avaldamist. Selleks oli ette valmistatud otsuse eelnõu nr 56, mille seletuskirjas põhjendati umbusaldusavalduse esitamist samasisuliste asjaoludega, millele viidati Justiitsministeeriumile esitatud pöördumises. KOKS § 22 lõike 1 punkti 18 ning § 45 lõike 5 kohaselt on linnapea umbusaldamiseks vajalik volikogu koosseisu häälteenamus. Volikogu otsustas eelnõu mitte toetada. Kui volikogu enamus peab linnapea umbusaldamist siiski vajalikuks, saab seda samal põhjusel teha pärast kolme kuu möödumist.

Kokkuvõttes rõhutab Justiitsministeerium, et kuigi korrektsus, õiguskuulekus ja õiguspärane käitumine on ühiskonnas alati tähtsal kohal, on need eriti olulised volikogu kui avaliku võimu tegevuse aluspõhimõtetenä. Avaliku võimu teostamine eeldab ühiskonna usaldust ametiasutuse vastu ning ametiasutuse oskuslikku ja läbipaistvat tegutsemist. Ühiskonna usaldus volikogu vastu sõltub volikogu seaduspärasest ja eetilise käitumisest ning kompetentsest tegutsemisest avalikes huvides. Kohalikul omavalitsusel on põhiseaduse §-st 154 tulenev enesekorraldusõigus. Seega on volikogul

¹Lahtri erinevate nurkade märgistusi oli 14, 10, 10, 6 ja 1 märgistus keskel. Hääletamisest osa võtnud fraktsioonide suurused on 15, 9, 7 ja 6, lisaks 3 fraktsiooni mittekuuluvat saadikut.

võimalik iseseisvalt jõuda otsustuseni, milliste meetmete abil edaspidi tagada volikogus läbi viidavate isikuvalimiste õiguspärasus. Avaldame lootust, et Tallinna Linnavolikogu pöörab sellele kohast tähelepanu.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Glen Roosaar
Nõunik

Glen Roosaar 53293222
Glen.Roosaar@just.ee