



Õiguskantsler

Teie 16.05.2017 nr

Meie 16.06.2017 nr 6-1/170781/1702644

Erakonna liikmete kandideerimisest valimisliitude nimekirjades

Austatud []

Tänan Teid õiguskantslerile 16.05.2017 saadetud avalduse eest, milles taotlete põhiseaduslikkuse järelvalvet seaduste üle, mis võimaldavad erakonna liikmetel kandideerida valimisliitudes, piirata põhikirjaga erakonna liikmete õigust kandideerida valimistel erakonnana ning kulutada erakonna raha valimisliitudes kandideerivatele erakonna liikmetele eeliste loomiseks valimistel. Analüüsi tulemusel ei selgunud vastuolu Eesti Vabariigi põhiseadusega.

Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse (KOVVS) § 31 lg 3 kohaselt osaleb erakond volikogu valimistel oma nime all. KOVVS § 31 lg 3 eesmärgiks ei ole aga kunagi olnud erakonna *liikmetel* valimisliidus osalemise takistamine. See säte peaks takistama erakondade kui juriidiliste isikute valimisliitude moodustamist.

Erinevalt praegu kehtivast seadusest oli erakondade valimisliitude moodustamine varem lubatud. Algselt oli samasisulises sättes erakondade valimisliitude moodustamine lubatud selge viite kaudu valimisliidu moodustamist reguleerivale paragrahvile. 16.05.1996 vastu võetud kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 24 lg 3 sätestas: „Erakonnad osalevad valimistel oma nime all, välja arvatud §-s 25 sätestatud juhul.“ Viidatud paragrahvi lg 1 lubas valimisliidu moodustada erakondadel või hääleõiguslikel Eesti kodanikel. Viide valimisliitude moodustamist reguleerivale paragrahvile jäeti välja uue kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse tervikteksti vastuvõtmisel 27.03.2002. Väljajätmine ei lähtunud sealjuures mitte otseselt erakondade piiramise soovist, vaid sellest, et selle seadusega kaotati valimisliitude moodustamise võimalus üldse (s.t seda ei saanud moodustada enam ei erakonnad ega kodanikud). Kuna Riigikohus tunnistas 15.07.2002 selle seaduse põhiseadusevastaseks osas, milles see ei võimaldanud kodanike valimisliitude osalemist kohaliku omavalitsuse volikogu valimisel, võttis Riigikogu 30.07.2002 vastu kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seaduse, millega taasloodi *kodanike* valimisliitude moodustamise võimalus. Selle seadusega ei taastatud samas aga *erakondade* valimisliidu moodustamise võimalust.¹ Seetõttu ei taastatud ka erakonna oma nime all osalemise sättes viidet valimisliidu moodustamise sättele. Samas ei keelatud erakonna liikmetel kodanikena valimisliidu moodustamist.

¹ Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seaduse eelnõu 1135 SE seletuskiri. Kättesaadav: www.riigikogu.ee.

KOVVS, erakonnaseadus (EKS) ega mittetulundusühingute seadus (MTÜS) ei välista erakonna liikmete kuulumist valimisliitu (EKS § 5 lg 1 sätestab piirangu ainult erakonna liikme kuulumisele teise erakonda) ega kandideerimist selle nimekirjas. Seda kinnitab ka võrdlus Riigikogu valimise seaduse § 29 lõikega 5 ja Euroopa Parlamendi valimise seaduse § 28 lõikega 3, mille kohaselt ei või nendel valimistel erakonna nimekirjas kandideerida teise (Eestis registreeritud) erakonna liige. KOVVS sarnast piirangut ei sisalda, mis tähendab, et volikogu valimistel võib erakonna liige kandideerida isegi teise erakonna nimekirjas, rääkimata valimisliidu nimekirjast.

Erakonna liikmetel valimisliidu ja ka teise erakonna nimekirjas kandideerimist keelavate sätete puudumist ei saa volikogu valimistel pidada põhiseadusega vastuolus olevaks eelkõige seetõttu, et kohaliku elu küsimuste lahendamine, mille üle volikogu valimistel otsustatakse, ei toimu üldjuhul maailmavaateliselt aluselt (erinevalt Riigikogu ja Euroopa Parlamendi valimistel otsustatavatest küsimustest). Erineva maailmavaatega isikud võivad hõlpsalt leida kohaliku elu korraldamise küsimustes üksmeele. Seetõttu on erakonnaliikmete kandideerimine volikogu valimistel valimisliidu nimekirjas laialt levinud. Hoopis selle piiramine võiks minna vastuollu põhiseadusega – PS § 156 lõikega 1 tagatud passiivne valimisõiguse hõlmab ka valiku selle üle, kellega koos nimekiri moodustada. Selle vabaduse piiramiseks peavad olema ülekaalukad põhjused, mida volikogu valimistel selle raames otsustatavate küsimuste tõttu ei esine.

Ühtlasi ei kohusta KOVVS, EKS ega MTÜS erakonda kõigil valimistel osalema. See tähendab, et seadusega (ega põhiseadusega) ei ole vastuolus erakonna loobumine erakonna nimekirjadega valimistel osalemisest. See vabadus on ka põhiseaduslikult kaitstud (PS § 48 lg 1) ja erakonna kohustamine valimistel erakonna nimekirja esitamiseks vajaks põhiseaduslikku õigustamist. Sellest eraldiseisev on aga küsimus, kas erakonna liikme mittenõustumine erakonna sellise valikuga võib olla liikme erakonnast väljaarvamise põhjuseks. See sõltub mitmest tegurist (eelkõige erakonna põhikirjas sätestatud liikme väljaarvamise alustest), millele antakse hinnang liikme väljaarvamise menetluse raames. Menetluse tulemusena tehtud väljaarvamise otsuse kohtus vaidlustamise võimalust on Teile juba varem selgitatud.

Erakonna loobumine erakonna nimekirjadega valimistel osalemisest ei takista samas erakonna liikmetel volikogu valimistel osalemist üksikkandidaadina või valimisliidu või teise erakonna nimekirjas. Nõustun Teile poolt viidatud erakondade rahastamise järelevalve komisjoni (ERJK) seisukohaga,² et seadused ei takista erakondadel raha kasutamist erakonna liikmete valimiskampaania toetuseks. ERJK osutab ka, et erakonna poolt valimisliidu või üksikkandidaadi toetamine võib samas kehtiva erakonnaseaduse kohaselt osutada keelatud annetuseks. Kui erakonna kandidaadid osalevad volikogu valimistel valimisliidu nimekirjas, siis on erakonna liikme ja valimisliidu (ja valimisliidu liikmete, kes ei ole ühtlasi erakonna liikmeteks) toetamise eristamine praktikas tõepoolest keeruline. See annab erakonda kuuluvale isikule valimisliidus eelise erakonda mittekuuluvate liikmete ees. Isegi kui õnnestub erakonna liikme toetamiseks kuluvat raha rangelt eraldi hoida nii, et valimisliit tervikuna (ja valimisliidu liikmed, kes ei ole ühtlasi erakonna liikmeteks) sellest otsest kasu ei saa, siis kaudselt võidaks valimisliit ikkagi. Kui toetuse abil tõuseb toetus erakonna liikmele, siis suureneb ka sellele valimisliidule tervikuna antud häälte arv.

Eelnev tähendab aga teiselt poolt, et kui kõik erakondade liikmed kandideeriks ainult erakondade nimekirjas, siis kaotaks valimisliidud ja nende erakondadesse mittekuuluvad liikmed veel rohkem. Nad ei võidaks enam ka kaudselt nende nimekirjas kandideerivate erakonna liikmetele

² Erakondade rahastamise järelevalve komisjoni vastus 2017. a jaanuaris nr 31-2/16-13/4.

antud erakonna toetusest. Seda arvestades on keeruline pidada erakonna poolt valimisliidu toetamist avaliku huviga vastuolus olevaks (Teie poolt väidetud korruptiivsust on võimalik kinnitada vaid selle tingimuse esinemisel) – see suurendaks selle valimisliidu võimalusi erakondade nimekirjadega konkureerimisel. Seega ei ole põhjust pidada põhiseadusega vastuolus olevaks piirangute puudumist sellele, et erakonnad saavad kasutada raha valimisliitudes kandideerivatele erakonna liikmetele eeliste loomiseks valimistel.

Loodan, et toodud selgitustest on Teile abi.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise