



ÕIGUSKANTSLER

Teie 26.09.2008 nr 10017

Minister Rein Lang
Justiitsministeerium
info@just.ee

Õiguskantsler 21.11.2008 nr 7-4/080995/00808096

Märgukiri

Austatud minister

Pöördusin Teie poole teabe nõudmisega seoses mulle esitatud avaldusega, milles erakond Demokraadid–Eesti Demokraatlik Partei palus võtta seisukoht erakonna liikmete arvestamise küsimuses ja anda hinnang Harju Maakohtu registriosakonna tegevuse seaduslikkusele. Tänan Teid vastuse eest.

Analüüsinud avalduses ja teabe nõudmise vastustes sisalduvat ning asjakohaseid õigusakte, olen seisukohal, et erakonnaseadus ei ole piisavalt õigusselge, andmaks vastust küsimusele, kuidas lahendada sama isiku üheaegselt mitmesse erakonda kuulumise probleem.

Seetõttu soovitan kaaluda erakonnaseaduse täpsustamise võimalusi, tagamaks valimisõiguse ja erakonnapõhiõiguse sujuva ellurakendamise.

Järgnevalt annan ülevaate menetluse käigust ja asjaoludest, miks ma eeltoodud seisukohale asusin.

I Faktilised asjaolud ja menetluse käik

1. Harju Maakohtu registriosakonna vanemregistrisekretär saatis 09.03.2007 Demokraadid–Eesti Demokraatlik Partei (EDP) juhatusele kirja registriasjas nr M 35640/H1, milles toodi ära nimekiri isikutest, kes kuuluvad samaaegselt ka teise erakonna liikmete nimekirja. Sarnase sisuga kiri edastati 08.06.2007. Kirjades palus registriosakond kontrollida liikmete nimekirja õigsust, esitada teatis nende isikute väljaarvamiseks erakonnast või tõendada, et need isikud kuuluvad endiselt EDP-sse. Samuti selgitas registriosakond oma õigust määrata rahatrahv valeandmete esitamise korral.

2. EDP teatas oma vastustes registriosakonnale, et ainuke seaduslik viis tõendada isiku erakonda kuulumist on isiku enda avaldus erakonda astumise või sealt lahkumise kohta. Kuna need isikud ei ole esitanud kirjalikku avaldust erakonnast väljaastumiseks ja neid ei ole sealt ka juhatuse poolt välja arvatud, siis on EDP seisukoha järgi nende isikute soov kuuluda EDP-sse igati jõus ning seda hoolimata sellest, et nad on astunud hiljem mõne teise erakonna liikmeks.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

3. 23.08.2007 tegi registriosakond EDP-le trahvihoiatuse 78 liikme väljaarvamiseks erakonnast. EDP selgituste kohaselt oli EDP sunnitud nõustuma väljaarvamisega.

4. Kuna 78 liiget arvati EDP-st välja, siis langes erakonna liikmete arv alla 1000. Seetõttu tegi registriosakond 11.02.2008 hoiatusmääruse erakonna sundlõpetamiseks. Oma 05.05.2008 kirjas Harju Maakohtule palus registriosakond algatada tsiviilasi EDP sundlõpetamiseks.

5. 21.05.2008 pöördus EDP minu poole avaldusega, milles palus võtta seisukoht erakonna liikmete arvestamise küsimuses ja anda hinnang Harju Maakohtu registriosakonna tegevuse seaduslikkusele.

6. Teavitasin EDP-d menetluse algatamisest 20.06.2008 menetlusteates. Samas selgitasin, et EDP-l on pooleli kohtumenetlus tsiviilasjas nr 2-08-17516, mis puudutab EDP sundlõpetamist. Seetõttu ei saa ma kujundada seisukohta küsimuses, mis seondub Harju Maakohtu registriosakonna tegevusega EDP liikmete arvu langemisel alla 1000. Ei ole välistatud kõnealuse küsimusega seonduva tõusetumine käimasoleva kohtumenetluse käigus. Õiguskantsleri seaduse (ÕKS) § 19 lg 3 kohaselt peab õiguskantsler hoiduma tegevusest, mis võib sekkuda õigusemõistmisse.

7. Pöördusin teabe nõudmisega Harju Maakohtu kohtudirektori poole. Järgnevalt on toodud esitatud küsimused ning vastused neile:

1. Kes peaks Harju Maakohtu kohtudirektori hinnangul teostama järelevalvet selle üle, et isik ei kuuluks korraka mitmesse erakonda? Kas see on tema hinnangul n-ö vanast ajast jäänud probleem või on see jätkuvalt aktuaalne?

Kohtudirektor selgitas oma vastuses, et erakonna liikmete nimekirja kuuluvate isikute õigsuse eest vastutab erakonna juhatus. Seaduse kohaselt peab erakonna liikmete nimekirja erakonna juhatus, kes peab esitama registripidajale liikmete nimekirja igal aastal 1. veebruariks seisuga 1. jaanuar. Erakonna liikmeid võtab avalduse alusel vastu erakonna juhatus ja juhatusel on vastuvõtmisel alati võimalus elektroonilisest andmebaasist eelnevalt kontrollida isiku kuulumist teistesse erakondadesse. Probleeme on tekkinud erakondadel, kelle liikmete arv on langenud alla seaduses lubatud minimaalse arvu, s.o 1000 liiget.

2. Kas registripidaja kontrollib isiku erakondlikku kuuluvust enne tema erakonna liikmeks kandmist registriosakonnas olevas nimekirjas, s.t kui registriosakonnale esitatakse avaldus isiku kandmiseks teatud erakonna liikmeks, siis kas registriosakond kontrollib, kas see isik juba on mõne erakonna liige? Milline on tavapärase praktika?

Kohtudirektor selgitas oma vastuses, et registripidaja ei võta erakonna liikmeid vastu ega pea ka liikmete nimekirja. Erakonna juhatus esitab nimekirja elektrooniliselt keskregistrile. Mitmes erakonnas olevaid isikuid saab keskregister tuvastada alles pärast kõigi erakondade poolt esitatud nimekirjade võrdlemist. Keskregister kontrollib andmeid isikukoodi järgi ning tuvastab mitmesse erakonda samaaegselt kuuluvad isikud. Tuvastatud vead saadab keskregister registriosakonnale, kes algatab vajadusel järelevalvemenetluse andmete kontrollimiseks.

3. Kui registriosakond ei kontrolli isiku kuulumist/mitte kuulumist erakonda enne tema kandmist mõne erakonna liikmeks, siis millised on sellise praktika põhjused?

Kohtudirektori vastuse kohaselt ei saa registripidaja kontrollida inimese kuulumist erakonda enne tema vastuvõtmise avalduse rahuldamist, kuna liikme vastuvõtmise üle otsustab erakonna juhatus (kui seda ei ole põhikirjaga antud üldkoosoleku või muu organi pädevusse).

4. Kui isikul juba on erakondlik kuuluvus ja registriosakond kannab selle isiku veel teisegi erakonna liikmeks, siis kumb erakondlik kuuluvus omab Harju Maakohtu kohtudirektori hinnangul õiguslikku tähendust?

Kohtudirektori hinnangul omab õiguslikku tähendust isiku enda ütlus, millisesse erakonda ta tegelikult kuulub. Registriosakonna poolt algatatud järelevalvemenetluse käigus peab liikmete nimekirja pidav erakonna juhatus võtma liikmega ühendust ja tegema kindlaks erakonda kuulumise. Saadud vastuse pinnalt peab erakonna juhatus tegema vajadusel parandused nimekirjas ja seejärel esitama uue seaduse nõuetele vastava nimekirja registrile.

8. Kohtudirektori vastusele oli lisatud Harju Maakohtu registriosakonna kirjavahetus EDP-ga.
9. Menetluse käigus tõusetus täiendav vajadus pöörduda teabe nõudmisega Tartu Maakohtu kohtudirektori ja Justiitsministeeriumi poole. Järgnevalt on kajastatud minu poolt esitatud küsimused ning eelnimetatud asutuste vastused neile.

10. Teabe nõudmine Tartu Maakohtu kohtudirektorile ja vastused:

1. Kumb tõlgendustest erakonna topeltliikmelisuse küsimuses vastaks kohtudirektori hinnangul enam seadusandja tegelikult tahtele ja oleks n-ö õigem: erakonda astudes olukorras, kus juba kuulutakse teise erakonda, on kehtiv hilisem või varasem erakondlik kuuluvus?

Kohtudirektor selgitas, et erakonnaseaduse § 5 lõikest 1 tulenevalt on seadusandja sooviks olnud, et uude erakonda ei astuta (ei esitata avaldust) enne, kui on lõpetatud erakondlik kuuluvus eelmises erakonnas.

2. Mittetulundusühingute seaduse § 75 lg 2 kohaselt peavad maakohtute registriosakonnad oma tööpiirkonnas asuvate mittetulundusühingute ja sihtasutuste kohta registrit. Sama paragrahvi lg 4 sätestab, et registri kanded teeb registripidaja, kelle tööpiirkonnas on mittetulundusühingu või sihtasutuse asukoht. Erakonnad on registreeritud asukohaga Tallinnas ja Tartus¹. Kas Tartu Maakohtu registriosakonna praktika erakonna topeltliikmelisuse küsimuses on kohtudirektorile teadaolevalt samasugune Harju Maakohtu registriosakonnaga? Kummal erakonna juhatusel palutakse tõendada, et topelterakondliku kuuluvusega inimene kuulub nende erakonda, ning nimekirja korrigeerida – nn vanal või nn uuel?

Kohtudirektor kirjeldas Tartu Maakohtu praktikat järgmiselt: registriosakond pöördub kirjaga konkreetse erakonna liikme poole. Nn vana erakonna juhatusel pole olnud ülevaadet, kes on astunud uude erakonda ja juhatus ei ole kasutanud ka võimalust kontrollida erakonna liikmete nimekirja (see võimalus on tekkinud viimastel aastatel).

3. Kas kohus saab kohtudirektori hinnangul olukorras, kus registriandmetel ei ole liikmelisuse küsimuses õigustloovat tähendust, otsustada erakonna sundlõpetamise üle liikmeskonna arvu väiksuse tõttu tuginedes üksnes registriandmetele?

¹ Kättesaadav arvutivõrgus: <https://ar.eer.ee/erakonnad.py>: Tartus on registreeritud Põllumeeste Kogu ja Vabariiklik Partei.

Praktika puudub.

4. Kas erakonnaseaduse regulatsioon topeltliikmelisuse vältimise ja erakonna juhatuse vastutuse erakonna liikmete registriandmete õigsuse osas on kohtudirektori hinnangul piisavalt õigusselge?

Erakonnaseaduse regulatsioon ei ole topeltliikmelisuse vältimiseks selge.

11. Teabe nõudmine Justiitsministeeriumile ja vastused:

1. Kumb tõlgendustest erakonna topeltliikmelisuse küsimuses vastaks enam seadusandja tegelikule tahtele ja oleks n-ö õigem: erakonda astudes olukorras, kus juba kuulutakse teise erakonda, on kehtiv hilisem või varasem erakondlik kuuluvus?

Justiitsministeerium toetab seisukohta, et isik kuulub erakonda, kuhu ta esitas avalduse esmajärjekorras (eeldusel, et ta ei ole esitanud lahkumisavaldust). Ei saa eeldada, et nn vana erakond igakordselt nimekirja kohtule esitades peaks kontrollima, kas mõni tema liige ei ole vahepeal mõne teise erakonnaga liitunud. Erakonnaseaduses sätestatud väljaastumiseks nõutav kirjalik vorm kaitseb ka väiksemaid erakondi, kuna liikmete arv on väiksematele erakondadele erakonnana püsimiseks oluline.

Lähtudes Riigikogu valimise seaduse § 29 lõikest 5 ei ole kummalgi erakonnal võimalik topeltliikmelisusega isikut seada üles oma kandidaadina. Kandidaatide nimekirju registreerival Vabariigi Valimiskomisjonil on võimalik anda erakondadele lisaega, et selgitada välja, millise erakonna liikmega on tegu.

2. Kummal erakonnal (nn vanal või nn uuel) peaks lasuma kohustus tõendada, et topelterakondliku kuuluvusega inimene kuulub nende erakonda?

Mõlemal erakonnal on kohustus isiku kuuluvust erakonda tõendada tema valduses olevate dokumentide esitamisega. Mõlemad peavad tõendama, et isik on avaldanud soovi astuda erakonda, ning seni, kuni isiku tegelik kuuluvus ei ole välja selgitatud, püsib tema nimi mõlema erakonna nimekirjas. Näiteks kui liige on esitanud nn vana erakonna juhatusele avalduse väljaastumiseks (jõustub esitamisest) ning selle teadmisega liitunud uue erakonnaga, on ta käitunud õiguspäraselt. Uus erakond saab teda esitada enda nimekirjas sõltumata sellest, kas nn vana erakond on registrit muudatusest teavitatud.

Seadus ei kohusta erakonna juhatust kontrollima isiku varasemat kuulumist teise erakonda. Ka kohtute registriosakonnal ei ole õigust keelduda vastu võtmast nimekirja, mis sisaldab topeltliikmelisusega isikuid – registril on võimalik juhtida erakonna tähelepanu sellele ja anda selgitusi tema pädevuses olevates küsimustes.

3. Kas kohus saab olukorras, kus registriandmetel ei ole liikmelisuse küsimuses õigustloovat tähendust, otsustada erakonna sundlõpetamise üle liikmeskonna arvu väiksuse tõttu üksnes registriandmetele tuginedes?

Kohus otsustab erakonna sundlõpetamise üle liikmeskonna arvu väiksuse tõttu registriandmetele tuginedes. Kuid tulenevalt uurimispõhimõttest on kohtul kohustus selgitada välja isiku tegelik kuuluvus ja selle käigus on võimalik registriandmeid korrigeerida.

Sundlõpetamise algatamiseks saadab registripidaja kohtule ka erakonnaga seotud registridokumendid (sh kirjavahetuse), mida kohtul on võimalik otsuse tegemisel arvesse võtta.

4. Kas erakonnaseaduse regulatsioon topeltliikmelisuse vältimise ja erakonna juhatuse vastutuse erakonna liikmete registriandmete õiguse osas on piisavalt õigusselge?

Tegu ei ole õigusselgusetuse olukorraga. Erakonnaseaduse regulatsiooni tõlgendus topeltliikmelisuse küsimuses on lahendatav poolte vastastikkuses koostöös ning registripidaja, kohus ja Vabariigi Valimiskomisjon saavad mõjutada erakonda ja isikut, leidmaks eesmärgipäraseid ja õiguslikke lahendusi.

12. Minu vastuse koostamise hetkeks ei nähtu kohtuinfosüsteemist, et Harju Maakohus oleks teinud lõppotsust tsiviilasjas nr 2-08-17516 EDP sundlõpetamise kohta.

II Asjakohased erakonnaseaduse (EKS) normid

"§ 5. Erakonna liikmed

(1) [...] Üheaegselt võib kuuluda ainult ühte Eestis registreeritud erakonda.

(2) Erakonna liikmeks astumisele, samuti väljaastumisele ja väljaarvamisele kohaldatakse mittetulundusühingute seadust, kui käesolevast seadusest ei tulene teisiti.

(2¹) Erakonna liige astub erakonnast välja kirjaliku teate alusel. Väljaastumine jõustub, kui teade on erakonna juhatusele üle antud.

[...]

§ 6. Erakonna asutamine

[...]

(2) Erakond registreeritakse, kui tal on vähemalt 1000 liiget.

[...]

§ 8¹. Erakonna liikmete nimekiri

(1) Erakonna juhatus peab erakonna liikmete nimekirja, millesse kantakse igäühe ees- ja perekonnanimi, isikukood, liikmeksastumise ning väljaastumise või väljaarvamise aeg. Nimekirja võib kanda ka muid andmeid, kui see ei ole vastuolus seadusega.

(2) Erakonna juhatus esitab iga aasta 1. veebruariks asukohajärgsele kohtu registriosakonnale erakonna liikmete nimekirja 1. jaanuari seisuga, välja arvatud väljaastunud ja väljaarvatud liikmete osas. Riigikogu valimise seaduse ja Euroopa Parlamendi valimise seaduse täitmise tagamiseks esitab erakonna juhatus erakonna liikmete nimekirja Riigikogu liikmekandidaatide või Euroopa Parlamendi liikmekandidaatide registreerimiseks esitamise viimase päeva seisuga sellele päevale järgneval päeval.

(2¹) Kohtu registriosakond avalikustab erakondade liikmete nimekirjad mittetulundusühingute ja sihtasutuste veebipäringusüsteemis.

(3) Justiitsminister kehtestab käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud nimekirja elektroonilise esitamise nõuded.

(4) Erakonna juhatus võib esitada ning erakonnast väljaastunud või väljaarvatud isiku nõudel peab esitama sellekohase teate kohtu registriosakonnale. Kui isiku liikmeks olek nähtub veebilehel avalikustatud erakonna liikmete nimekirjast, teeb kohtu registriosakond sinna teate alusel märke väljaastumise või väljaarvamise kohta.

(5) Kui erakonna juhatus ei ole esitanud käesoleva paragrahvi lõikes 4 nimetatud teadet, võib erakonnast väljaastunud või väljaarvatud isik ise esitada teate märke tegemiseks. Teade peab olema notariaalselt kinnitatud. Notar saadab teate notariaalselt kinnitatud ärakirja erakonna juhatusele. Notariaalselt kinnitatud teade loetakse võrdseks digitaalallkirjastatud teatega."

III Õiguslik analüüs

13. Käesoleval juhul on oluline leida vastus küsimusele, kas erakonnaseaduses sisalduv liikmelisuse arvestuse regulatsioon on piisav, tagamaks õigusselgust, sh valimisõiguse (täpsemalt kandideerimisõiguse) ja erakonnapõhiõiguse sujuva ellu rakendamise.

1. Põhiseaduslik taust

14. Erakonnaseaduses sisalduv erakonna liikmeks astumise, väljaastumise või -arvamise ning liikmelisuse arvestamise regulatsioon riivab mitmeid põhiõigusi.

15. Erakonda kuulumise läbi teostab isik ühte oma põhiõigust – ühinemisvabadust (PS § 48 lg 1 ls 1). Nii nagu väljendusvabadus (PS § 45) ja koosolekute pidamise vabadus (PS § 47) nii ka ühinemisvabadus on demokraatlikku riigikorraldust silmas pidades väga oluliseks isiku põhiõiguseks. Erakonda kuuludes saab isik väljendada oma maailmavaadet ja poliitilisi seisukohti.

16. Erakondlik kuuluvus on oluline ka valimisvabaduse (PS §-d 60 ja 156), eriti kandideerimisõiguse teostamisel. Seda põhjusel, et üksikkandidaadi võimalused osutada valituks on võrreldes nimekirjas kandideeriva kandidaadiga oluliselt piiratumad.² Nimekirjas kandideerimine on võimalik nii erakonna kui valimisliidu puhul, kuid viimased on Eestis lubatud üksnes kohalikel valimistel. Põhimõtteliselt on võimalik kandideerida ka erakonna nimekirjas kuulumata erakonda, kuid selle lubatavuse üle otsustab erakond.

17. Kui eeltoodud põhiõigused on seotud erakonna liikme põhiõigustega, siis erakonna liikmeks astumise, väljaastumise või -arvamise ning liikmelisuse arvestamise regulatsioon riivab erakonna seisukohalt ka erakonnapõhiõigust (PS § 48 lg 1 ls 2), täpsemalt selle osaks olevat asutamise- ja tegevusvabadust. Seda esiteks põhjusel, et EKS § 6 lg 2 näeb ette miinimumarvu erakonna liikmetele, millest alates on üldse võimalik erakonda luua. Teiseks, erakonna kui nn silla ühiskonna ja riigi vahel³ peamiseks eesmärgiks on läbi valimistel osalemise ja seal oma kandidaatide ülesseadmise "oma liikmete ja toetajaskonna poliitiliste huvide väljendamine ning riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse teostamine" (EKS § 1 lg 1). Kandidaatide ülesseadmise õigus on ka osaks valimisvabadusest.⁴

² Vt nt RKPJKo 15.07.2002, nr 3-4-1-7-02, p 24: "Valimisteooria, mida kinnitab Eesti senine valimispraktika, tõestab, et üksikkandidaadid pole valimisnimekirjadega konkurentsivõimelised." RKÜKo 19.04.2005, nr 3-4-1-1-05, p 16: "Kuna Eesti kohalikel valimistel kasutatakse proportsionaalset valimissüsteemi, on üksikkandidaadid ja nimekirjades kandideerivad isikud erinevas olukorras. Üksikkandidaadi võimalused osutada valituks võrreldes nimekirjas kandideeriva kandidaadiga on põhimõtteliselt 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."

³ Riigikohus on rõhutanud ka demokraatia põhimõttest tulenevat erakonnademokraatia põhimõtet ning seda, et erakond on "demokraatiat tagavaks sillaks ühiskonna ja riigi vahel, mille funktsiooniks on poliitilisi seisukohti koondada ja hoomatavaks tervikuks kujundada ning neid valimistel edu saavutamise korral avalikku võimu teostades ellu viia". (RKPJKo 02.05.2005, nr 3-4-1-3-05, p 30, 31)

⁴ Vt RKPJKo 15.07.2002, nr 3-4-1-7-02, p 17.

18. Ühinemisvabadus on kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga ning valimisõigus ja erakonnapõhiõigus seaduse reservatsioonita põhiõigused. Kõiki nimetatud põhiõigusi on võimalik riivata juhul, kui seda tingivad muud põhiseaduslikud väärtused või mõni muu põhiõigus. Seejuures eeldab põhiõiguste riive formaalne põhiseaduspärasus pädevuse, vormi ja menetlusnõuete ning seadusereservatsiooni järgimise kõrval ka õigusselguse põhimõttest kinni pidamist.

19. PS §-s 10 sätestatud õiguskindluse põhimõttest ning PS § 13 lõikest 2 tuleneb õigusselguse ehk õigusakti arusaadavuse põhimõte, mis väljendab arusaama, et isikul peab olema võimalik piisava selgusega ette näha, missuguse õigusliku tagajärje üks või teine tegu kaasa toob. Seejuures on normi määratletuse hindamisel mõõdupuuks "normi adressaadiks olev kujuteldav keskmiste võimetega isik".⁵ "[E]bapiisav regulatsioon põhiõiguste ja vabaduste piirangute kehtestamisel ei kaitse igauht riigivõimu omavoli eest"⁶ ning on seega vastuolus õigusselguse põhimõttega. Õigusselgus on põhiseaduse kandev printsiip.⁷

2. Erakonnaseaduse liikmelisuse arvestamise regulatsioon

20. EKS § 5 lg 2 sätestab, et erakonna liikmeks astumisele, samuti väljaastumisele ja väljaarvamisele kohaldatakse mittetulundusühingute seadust (MTÜS), kui erakonnaseadusest ei tulene teisiti. Põhimõtteliselt sama tuleneb ka EKS § 1 lg 2 lausest 2: erakonnale laieneb mittetulundusühingute seadus niivõrd, kui võrd erakonnaseaduses ei sätestata teisiti. MTÜS §-st 76 tulenevalt kohaldatakse mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrile lisaks äriseadustiku (ÄS) loetletud sätteid ning läbi ÄS § 22 lg 4 tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) norme, mis reguleerivad registripidajale esitatud dokumentide menetlemist ja kandemääruste tegemist.

21. Erakonna liikmelisuse puhul on liikmeks astuda soovija seisukohalt oluline, et ta vastaks seaduses sätestatud nõuetele ja järgiks teatud ametikohtadele kehtestatud erakonda kuulumise keeldu (toodud EKS § 5 lõigetes 1, 3–5). Seejuures on oluline silmas pidada EKS § 5 lg 1 lauses 3 toodud piirangut, mille kohaselt võib sama isik üheaegselt kuuluda ainult ühte Eestis registreeritud erakonda. Taoline piirang on erakonnaseaduses sisaldunud alates seaduse jõustumisest 16.06.1994. Ühtegi sanktsiooni nimetatud piirangu rikkumise eest seadused isikule ette ei näe. Erakonna seisukohalt on liikmete seaduses sätestatud nõuetekohasus oluline silmas pidades EKS § 6 lõiget 2, mis sätestab erakonna minimaalse liikmete arvu (1000 liiget),⁸ alla mille erakonda ei registreerita või erakond sundlõpetatakse (reguleerivad nt EKS § 12 lõiked 2 ja 3, MTÜS § 40).

22. Mõistagi omab erakonna liikmelisus lisaks eeltoodule olulist tähendust ka valimistel, nt Riigikogu valimise seaduse § 26 lg 6 kohaselt saadab justiitsminister Vabariigi Valimiskomisjonile mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrisse kuuluvate erakondade liikmete nimekirjad kandidaatide registreerimiseks esitamise viimase päeva seisuga ning § 29 lg 5 ls 2 sätestab, et erakonna kandidaatide nimekirjas ei või kandideerida mh teise erakonna liige. Samuti on oluline asjaolu, et erakonna liikmete nimekiri on igauhele elektrooniliselt kättesaadav (vt avaliku teabe seaduse § 28 lg 1 p 28,⁹ EKS § 8¹ lg 2¹).

⁵ Viimati RKPJKo 31.01.2007, nr 3-4-1-14-06, p 23.

⁶ RKPJKo 12.01.1994, nr III-4/A-1/94.

⁷ RKÜKo 02.06.2008, nr 3-4-1-19-07, p 25.

⁸ Erakonnaseaduse jõustumisel sätestas EKS § 13 lg 2 (kehtib toodud kujul siiani), et kuni VIII Riigikogu valimiseni võib erakondi asutada ja nende põhikirjad registreeritakse, kui neil on vähemalt 200 liiget.

⁹ Toodud avaliku teabe seaduse säte on sisaldunud seaduses alates selle jõustumisest 01.01.2001.

23. Kuna erakonda kuulumise küsimus omab eeltoodust tulenevalt olulist õiguslikku tähendust, on erakonnaseaduses toodud täpsem regulatsioon erakonda astumiseks, väljaastumiseks ja liikmete nimekirja pidamiseks võrreldes mittetulundusühingute seadusega. Käesolevat õiguslikku küsimust silmas pidades omavad tähtsust eelkõige järgmised seaduste tõlgendamise põhjal tehtud järeldused.

24. Esiteks, erakonna liikmete nimekirja pidamise (sh selles muudatuste tegemise), registrile esitamise ja nimekirja õigsuse eest vastutab erakonna juhatus (EKS § 8 p 2, § 8¹; põhimõtteliselt sama MTÜS § 12 lõiked 2 ja 3).

25. Teiseks, registrikanne erakonda kuulumise kohta ei oma õigustloovat tähendust – õigustloovat tähendust omab erakonnale esitatud tahteavaldus. Viimane ei tähenda siiski, et registriandmetel ei oleks mingisugust õiguslikku tähendust. Näiteks MTÜS § 80 lg 2 ja 3 kohaselt kehtib kanne (või selle puudumine) kolmanda isiku suhtes õigena; kuid kui kolmas isik teadis või pidi teadma tegelikku seisut, lähtutakse tegelikult kehtivast, mitte registriandmetest.¹⁰ Seega n-õ eeldatakse registriandmete õigsust. Ka vastutab juhatus registrile esitatavate andmete õigsuse eest. Erakonna juhatuse hoolimatu või pahatahtliku tegevuse vastu liikmelisuse kannete tegemisel registris on kehtivas seaduses sätestatud isikute õiguste kaitseks erinormid erakonnast väljaastumise registrisse kandmise tagamiseks (EKS § 8¹ lõiked 4 ja 5).

26. Seoses erakonnale esitatud tahteavaldusega tuleb märkida, et erakonnaseadus ega mittetulundusühingute seadus ei reguleeri liikmeks astumise vormi või jõustumist täpselt. Ilmselt on praktikas tavaks kirjalik avaldus ning seda nõudis ka kuni 17.07.2002 kehtinud EKS § 5 lg 2.¹¹ Seevastu väljaastumise kohta täpsustab EKS § 5 lg 2¹, et erakonna liige astub erakonnast välja kirjaliku teate alusel ning et väljaastumine jõustub, kui teade on erakonna juhatusele üle antud. Kõnealune kirjalikku väljaastumise avaldust nõudev säte jõustus 18.07.2002.¹² Seega on eri aegadel erakonnaga liitumisel ja sellest väljaastumisel kehtinud eri reeglid ning järgnevalt on keskendunud üksnes kehtivale seadusele – tulenevalt ÕKS § 19 lõikest 3 ei analüüsita registriosakonna tegevuse ega otsuste õiguspärasust konkreetses EDP kaasuses.

27. Kolmandaks, erakonnaseadus ega mittetulundusühingute seadus **ei reguleeri otseselt situatsiooni, kus sama isik esitab vaatamata seaduses sisalduvale keelule avalduse mitme erakonna liikmeks astumiseks** (kas samaaegselt või eri aegadel). Taolises situatsioonis tuleb õiguslike tagajärgede üle otsustamiseks, sh millisesse erakonda inimene kuulub, leida lahendus seaduste koostoimes tõlgendamise läbi. Seejuures on võimalikud erinevad arutluskäigud.

2.1. Esimene tõlgendusvõimalus

28. Ühest küljest rikub inimene senisest erakonnast välja astumata uude erakonda astudes seaduses sätestatud selget keeldu kuuluda mitmesse erakonda (EKS § 5 lg 1 lause 3). Seda keeldu võib põhimõtteliselt tõlgendada ka kui keeldu erakonnale võtta vastu liikmeid, kes juba kuuluvad mõnda teise erakonda. Erakonnal, millega isik soovib liituda (ehk nn uuel erakonnal), on

¹⁰ MTÜS § 80 lõiked 2 ja 3: "(2) Kanne kehtib kolmanda isiku suhtes õigena, välja arvatud juhul, kui kolmas isik teadis või pidi teadma, et kanne ei ole õige. Kannet ei loeta kehtivaks õigustoimingute suhtes, mis tehakse 15 päeva jooksul pärast kande tegemist, kui kolmas isik tõendab, et ta kande sisu ei teadnud ega pidanudki teadma. (3) Kui registrisse kandmisele kuuluvaid asjaolusid ei ole registrisse kantud, on neil asjaoludel kolmanda isiku suhtes õiguslik tähendus üksnes juhul, kui kolmas isik neist teadis või pidi teadma."

¹¹ EKS § 5 lg 2 muudeti Riigikogu valimise seaduse § 80 punktiga 1.

¹² EKS §-i 5 täiendati lõikega 2¹ Riigikogu valimise seaduse § 80 punktiga 2.

põhimõtteliselt võimalik elektrooniliselt kontrollida,¹³ kas isik juba kuulub mõnda erakonda või ei. Tehniliselt on see võimalik ega ole ka nn uuele erakonnale administratiivselt kuigi aeganõudev, kui võrrelda seda nn vana erakonna kohustusega iga-aastaselt nimekirja (kuhu kuulub minimaalselt 1000 liiget) esitamisel iga liige üksikshaaval üle kontrollida – kas keegi pole vahepeal teise erakonda astunud. Minu hinnangul on nn vanal erakonnal põhjendatud alus eeldada, et nende liikmed järgivad väljaastumiseks seaduses sätestatud nõuet esitada selleks kirjalik avaldus juhatusele. Erakonna juhatusele ei peaks saama ette heita seda, miks ta ei kontrolli, kas tema liikmed on hilisemalt astunud uude erakonda või mitte.¹⁴ Seejuures olukorras, kus nn vana erakonna juhatus esitab registrile andmeid liikmete kohta, kes tegelikult enam ei kuulu erakonna liikmeskonda, kuna on liitunud teise erakonnaga (kui võtta lähtekoht, et automaatselt kehtib nn uue erakonna liikmelisus), on tegu (üldjuhul) teadmatuses valeandmete esitamisega. ÄS § 71 lg 1 (kohaldub tulenevalt EKS § 1 lõikest 2 ja MTÜS §-st 76) kohaselt võib valeandmete esitamise korral registripidaja erakonda ja kõiki andmete esitamiseks kohustatud isikuid (sh juhatuse liikmeid) trahvida tsiviilkohtumenetluse seadustikus ettenähtud korras, sõltumata sellest, kas need andmed kuuluvad registrisse kandmisele või mitte. TsMS §-dest 46 ja 601 nähtub, et rahatrahv tehakse pärast trahvihoiatuse tegemist,¹⁵ seda võib teha korduvalt kuni kohustuse täitmiseni ning trahv võib olla kuni 200 miinimumpäevamäära.

29. Eeltoodu taustal – seaduse selge keeld kuuluda mitmesse erakonda, nn uue erakonna hõlbus võimalus kontrollida liituda soovija varasemat erakondlikku kuuluvust, õiguslik tagajärg trahvi näol liikmeskonna kohta valeandmete esitamise korral – võib põhjendatult küsida, kas inimese poolt oma kohustuse täitmata jätmise tõttu nn vana erakonna ja selle juhatuse liikmete "karistamine" liikmeskonna vähendamise (mis võib lõppeda lõppastmes ka sundlõpetamisega) ja rahatrahvi näol on õigustatud. See peaks olema pigem siiski nn uue, mitte nn vana erakonna probleem. Teisisõnu, **erakondliku topeltliikmelisuse puhul peaks n-ö eelduslikult kehtima nn vanasse erakonda kuulumine.**

30. Tuleb mõnda, et tekkinud olukorras on tegelikult "süüdlaseks" inimene, kes ei täida seaduses sätestatud nõudeid erakonnast väljaastumisel ja sellega rikub kahte erakonda kuulumise keeldu. Asjaolu, et inimene ei mäleta oma varasemat kuulumist teise erakonda (mida ta saab tegelikult ka elektrooniliselt ise kontrollida) või et ta ei tea, et seaduse kohaselt on ta kohustatud esitama erakonnast väljaastumiseks kirjaliku teate erakonna juhatusele, ei tohiks olla vabanduseks isiku poolt oma kohustuste täitmata jätmisele.

31. Toodud järeldus, et topeltliikmelisuse puhul peaks eelduslikult kehtima nn vanasse erakonda kuulumine, ei nähtu üheselt seadusest ning on tuletatav õigusnormide koosmõjus tõlgendamisest. Ka tuleb silmas pidada, et taolise järelduse vastu võib esitada vastuargumente – põhimõtteliselt on võimalik ka vastupidine arutluskäik.

2.2. Teine tõlgendusvõimalus

32. Tsiviilseadustiku üldosa seaduse (TsÜS) §-st 75 tuleneb, et isiku tahteavalduse tõlgendamisel on esmatähtis isiku tegelik tahe. TsÜS § 68 lõigete 2 ja 3 kohaselt on otsene tahteavaldus selline,

¹³ Nimekirjad on kättesaadavad arvutivõrgus: <https://ar.eer.ee/erakonnad.py>. Ka on võimalik ees- ja perekonnanime kasutades otsingusüsteemi abil kontrollida isiku kuuluvust erakonda: <https://ar.eer.ee/erakonnad.py/search>.

¹⁴ Tuleb lisada, et nn vanal erakonnal on ka raske tõendada, kas inimene kuulub veel nende erakonda või mitte, kui ta ei ole väljaastumiseks avaldust esitanud. Selle erakonna käsutuses on üksnes erakonnaga liitumise avaldus, mis tõendab erakonnaga liitumise soovi.

¹⁵ ÄS § 71 lg 2 lisab, et kui seaduses ettenähtud andmeid ei esitata registripidajale seaduses ettenähtud tähtaja jooksul, võib registripidaja trahvida ilma tsiviilkohtumenetluse seadustikus nimetatud hoiatusmäärust tegemata.

milles sõnaselgelt avaldub tahe tuua kaasa õiguslik tagajärg, ning kaudne selline, mis väljendub teos, millest võib järeldada tahet tuua kaasa õiguslik tagajärg.

33. TsÜS § 68 lg 1 sätestab, et tahteavalduse võib teha mis tahes viisil, kui seadusega ei ole ette nähtud teisiti. Ei kehtiv erakonnaseadus ega ka mittetulundusühingute seadus ei sätesta, mis vormis peab inimene esitama avalduse erakonda astumiseks. Küll on erakonnast väljaastumisele kehtestatud erakonnaseaduses kindel vorm – isik peab erakonnast väljaastumiseks esitama kirjaliku teate, kusjuures väljaastumine jõustub, kui teade on erakonna juhatusele üle antud (EKS § 5 lg 2¹).

34. Seaduses sätestatud vormi järgimata jätmise õiguslikud tagajärjed on sätestatud TsÜS § 83 lõikes 1, mille kohaselt on tehingu seaduses sätestatud vormi järgimata jätmise korral tehing tühine, kui seadusest või vormi nõudmise eesmärgist ei tulene teisiti.

35. EKS § 5 lg 2¹ lisati erakonnaseadusesse Riigikogu valimise seaduse rakendussätetega. Eelnõu seletuskirjast selgitusi normi eesmärgi kohta ei leia. Riigikogu istungite stenogrammidest ei nähtu samuti konkreetseid põhjendusi teate kirjaliku vormi nõude ega jõustumise kohta. Selgitatakse üksnes üldiselt, et on probleeme topeltkuuluvusega erakondadesse ning käsitletakse situatsioone, kui erakonna juhatus ei esita liikmete nimekirja muudatusi registrile.¹⁶ Üheks võimalikuks normi eesmärgiks võib olla käibekindluse tagamine.

36. Nagu eelnevalt nentisin, teostab isik erakonda kuulumise läbi ühte oma põhiõigust – ühinemisvabadust (PS § 48). Ka on erakondlik kuuluvus oluline valimisvabaduse (PS §-d 60 ja 156) teostamisel (eriti kandideerimisõigus). Seetõttu on erakondliku kuuluvuse vastavus inimese tegelikule tahtele esmatähtis.

37. Hinnates eeltoodud õigusnorme koosmõjus, on võimalik seega ka järeldus, et **situatsioonis, kus sama inimene on esitanud eri aegadel avalduse eri erakondadesse astumiseks ilma, et oleks eelnevast välja astunud, peaks lähtuma hilisemast tahteavaldusest.** Asjaolu, et isik ei ole esitanud erakonna juhatusele selgelt seaduses sätestatud kirjalikku teadet erakonnast väljaastumiseks, ei peaks omama otsest tähendust – oluline on inimese tegelik tahe, mis väljendub eelduslikult hilisemas tahteavalduses. Praktikas esitatakse erakonda (sh uude) astumiseks ilmselt kirjalik avaldus. Kõnealuse uue hilisema kirjaliku avaldusega teise erakonda astumiseks väljendab inimene soovi astuda välja erakonnast, kuhu ta varem kuulus. Tõsi, see tahteavaldus ei jõua vahetult nn vana erakonnani ja seaduses sätestatud jõustumise eeldused ei ole üheselt täidetud.

2.3. Praktika

38. Erakonna liikmeks astumise, väljaastumise või -arvamise ning liikmelisuse arvestamise regulatsioon riivab mitmeid põhiõigusi – ühinemisvabadust, valimisõigust ja erakonnapõhiõigust. Kõnealuste põhiõiguste piiramise regulatsiooni õigusselguse hindamisel on oluline mh arvestada praktikaga asjakohaste õigusnormide rakendamisel.¹⁷

¹⁶ Riigikogu valimise seaduse kolmas lugemine, nr 748 SE, 15.05.2002 toimetatud stenogramm, kättesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee.

¹⁷ RKPJKo 15.12.2005, nr 3-4-1-16-05, p 24: "Justiitsministri arvamusest ilmneb, et Notarite Koja andmetel on vaidlusaluse regulatsiooni pinnalt välja kujunenud ühtne notariaalpraktika ning vaidlusi selle üle, kas AÕSRS § 13¹ näeb ette erastatud eluruumi ostueesõiguse, varem tekkinud ei ole. Kuigi see ei ole normi õigusselguse hindamisel määrav, kinnitab see siiski, et seni on normi adressaatideks olevad isikud saanud asjakohase nõustamise abiga normi sisust aru."

39. Eelnevalt kirjeldasin lühidalt Harju ja Tartu Maakohtu praktikat erakonna topeltliikmelisuse küsimuses. Harju Maakohtu registriosakonna poolt algatatud järelevalvemenetluse käigus on palutud nn vana erakonna juhatusel võtta liikmega ühendust ja teha kindlaks erakonda kuulumine. Saadud vastuse pinnalt peab erakonna juhatus vajadusel tegema parandused nimekirjas ja seejärel esitama uue seaduse nõuetele vastava nimekirja registrile. Teisisõnu on tõendamiskohustus pandud eeskätt nn vanale erakonnale. Tartu Maakohtu registriosakond on seevastu aga pöördunud kirjaga konkreetse erakonna liikme poole. Seejuures on järelevalvemenetluse käigus selgunud, et nn vana erakonna juhatusel pole olnud ülevaadet, kes on astunud uude erakonda, ning juhatus ei ole kasutanud ka võimalust kontrollida erakonna liikmete nimekirja. Juhtumid, kus topeltliikmete "likvideerimise" tõttu erakonna liikmete arv langeb alla seaduses sätestatud miinimumi ning tõstatub küsimus erakonna sundlõpetamisest, on esinenud üksnes Harju Maakohtu praktikas.

40. Riigikogu valimise seaduse § 26 lg 6 ls 1 sätestab, et justiitsminister saadab Vabariigi Valimiskomisjonile kahe päeva jooksul pärast kandidaatide registreerimiseks esitamise viimast päeva elektroonilisel kujul mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrisse kuuluvate erakondade liikmete nimekirjad kandidaatide registreerimiseks esitamise viimase päeva seisuga. Lause 2 lisab, et nimekirjades on liikmete nimed, isikukoodid ning erakonna liikmeks astumise päev. Sama seaduse § 29 lg 5 ls 2 järgi ei või kandidaatide nimekirjas kandideerida mh teise erakonna liige.

41. Eeltoodud normidest nähtuvalt puutub topeltliikmelisuse probleemiga kokku ka Vabariigi Valimiskomisjon. Mulle teada olevalt on kõnealune probleem esile kerkinud sageli. Lahendust püütakse leida koostöös erakondade ja topeltliikmelisust omavate kandidaatidega.

42. Registriandmetest nähtub, et isikuid, kes kuulub mitmesse erakonda, on kokku 102.¹⁸

43. Eeltoodust tuleneb, et mitmesse erakonda samaaegne kuulumine on probleem ning võimalikud lahendused selle ületamiseks eri asutuste praktikas erinevad.

IV Kokkuvõte

44. Eelpool kirjeldasin seda, miks on erakonda kuulumise korrektne määratlemine oluline põhiõiguste seisukohalt, ning tõin välja kaks võimalikku lahenduskäiku, kuidas tõlgendada seadust juhul, kui üks ja sama inimene kuulub korraga kahte erakonda. Samuti kirjeldasin asjakohast praktikat.

45. Käesoleval hetkel ei saa ma väljendada oma lõplikku seisukohta küsimuses, milline kahest eeltoodud erakonnaseaduse tõlgendusvõimalusest oleks minu hinnangul õigem põhiseaduse valguses. Seda põhjusel, et kohtuinfosüsteemi andmetel ei ole Harju Maakohus veel teinud oma lõplikku otsust tsiviilasjas nr 2-08-17516 EDP sundlõpetamise suhtes.

46. Eelnevalt käsitletu annab siiski tunnistust sellest, et erakonnaseadus ei ole piisavalt õigusselge, **andmaks vastust küsimusele, kuidas lahendada sama isiku üheaegselt mitmesse erakonda kuulumise probleem. Seetõttu soovitatakse kaaluda erakonnaseaduse täpsustamise võimalusi, tagamaks valimisõiguse (täpsemalt kandideerimisõiguse) ja erakonnapõhiõiguse sujuva ellurakendamise.**¹⁹

¹⁸ Kättesaadav arvutivõrgus: <https://ariregister.rik.ee/erakonnad.py/mitmes> (20.11.2008).

¹⁹ Nagu eelnevalt välja tõin, muudab probleemi keerukamaks ka asjaolu, et eri aegadel on kehtinud eri (vormi-)nõuded erakonna liikmeks astumisele ja erakonnast väljaastumisele.

47. Ootan Teie vastust oma märgukirjale kuu aja jooksul käesoleva kirja kättesaamisest.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Teadmiseks: Harju Maakohtu kohtudirektor
Tartu Maakohtu kohtudirektor