



Õiguskantsler

Teie 02.03.2015 nr

Meie 25.03.2015 nr 6-1/150366/1501303

**Seisukoht vastuolu puudumise kohta  
Erakonnaseaduse põhiseaduspärasus**

Austatud [ ]

Pöördusite minu poole palvega analüüsida erakonnaseaduse (EKS) § 1 lg 1 kooskõla Eesti Vabariigi põhiseadusega (PS).

**Analüüsinud viidatud normi, ei leia ma, et EKS § 1 lg 1 oleks põhiseadusega vastuolus Teie avalduses esitatud põhjustel.**

Järgnevalt selgitan oma seisukoha tagamaid.

**I Avalduses sisalduv<sup>1</sup>**

EKS § 1 lg 1 defineerib erakonna mõiste. Mõistan Teie pöördumise sisu nii, et Teie hinnangul on erakonna definitsioon probleemne järgmistel põhjustel:

- EKS § 1 lõikest 1 võib järeldada, et erakond teostab riigivõimu, kuid tegelikkuses mitte – riigivõimu, mis jaguneb seadusandlikuks, täidesaatvaks ja kohtuvõimuks, teostavad vastavad valitud või määratud isikud, kes võivad kuuluda erakonda. Viidatud normi võib tõlgendada ka kui üksnes eesmärki (s.o eesmärgiks on teostada võimu), kuid eesmärk eeldab, et selleni jõudes viiakse seda ka ellu. Juriidiliselt ega tehniliselt erakond tervikuna ega juriidilise isikuna võimu ei teosta;
- tekib küsimus, kas üksikkandidaadina Riigikokku valitud isik ei teosta riigivõimu;
- küsitav on erakonna definitsiooni kooskõla Riigikogu liikme vaba mandaadi põhimõttega.

Kokkuvõtlikult leiate, et „Paremal juhul võib öelda, et erakonna eesmärk on saada oma kandidaate võimu ja kohalikku omavalitsust teostavate institutsioonide liikmeks. Muuhulgas laieneks sama eesmärk ka üksikkandidaatidele.“

---

<sup>1</sup> Lisan selgituseks, et olen oma vastusele Teile lisanud nn AK-märke põhjusel, et Teile pöördumises ja minu vastuses Teile sisaldub Teile postiaadress (mul puuduvad andmed, kas soovite, et see oleks avalik). Mõistagi on vastuse sisu muus osas avalik.

## II Asjakohane õigusnorm

EKS § 1 lg 1:

„§ 1. Erakonna mõiste

(1) Erakond (partei) on Eesti kodanike vabatahtlik poliitiline ühendus, mille eesmärgiks on oma liikmete ja toetajaskonna poliitiliste huvide väljendamine ning riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse teostamine, ning mis on registreeritud käesolevas seaduses sätestatud korras.“

## III Õiguskantsleri seisukoht

PS § 1 lõikest 1 ja §-st 10 tuleneb demokraatia põhimõte. „Demokraatia /.../ tähendab võimu teostamist rahva osalusel ja oluliste juhtimisotsustuste tegemist võimalikult ulatuslikul ja kooskõlastatud alusel.“<sup>2</sup> Põhiseaduse demokraatia on esindusdemokraatia, s.t kõrgem riigivõim kuulub küll rahvale (PS § 56), kuid seda teostavad rahva volitusel erinevad organid. Nii näiteks legitimeeritakse läbi valimiste seadusandja (PS § 60), kes omakorda otsustab täitevvõimu moodustumise üle (PS § 65 p 5, § 89 lg 2) jne.

Samas on selge, et rahva tahe ei ole ühene ja üksikisikul on oma seisukohta raske maksma panna. Seetõttu on vajalik samasuguse maailmavaatega inimeste koondamine, et tõhusamalt oma seisukohti kuuldavaks teha ja ellu viia. Seda ülesannet täidavad ühiskonnas erakonnad. Selles mõttes on erakonnad n-ö sillaks ühiskonna ja avaliku võimu vahel,<sup>3</sup> olles ühiskondliku ja avaliku võimu sfääride kokkupuutepunktis<sup>4</sup> ja kandes olulist rolli erinevate poliitiliste seisukohtade koondamisel, kujundamisel ja realiseerimisel. Põhiseadus rõhutab erakondade olulisust võrreldes teiste mittetulundusühingutega, nimetades neid *expressis verbis* PS §-s 48.<sup>5</sup> Nii on Riigikohus tuginedes põhiseaduse normide koostoimes tõlgendamisele järeldanud, et Eesti põhiseaduse demokraatia põhimõttes sisaldub erakonnademokraatia põhimõte.<sup>6</sup>

Tulles konkreetsemalt Teie esitatud küsimuse juurde, siis erakonnaseaduses sisalduv erakonna definitsioon nimetab järgmisi tunnuseid selleks, et mingit isikute ühendust saaks käsitleda erakonnana:

- esiteks peab tegu olema Eesti kodanike<sup>7</sup> vabatahtliku ühendusega;
- teiseks peab erakonna eesmärgiks olema ühiste poliitiliste huvide väljendamine ning nii riigivõimu kui kohaliku omavalitsuse teostamine. Erakonnaseadus selgitab ka seda, millised on eelnimetatud eesmärgi saavutamise vahendid: ühendus peab oma eesmärkide saavutamiseks esitama kandidaate ning viima läbi valimiskampaania Riigikogu, Euroopa Parlamendi<sup>8</sup> ja kohaliku omavalitsuse volikogude valimistel, samuti osalema vastavasse organisse valitud erakonnaliikmete kaudu organi tegevuses (EKS § 2);

<sup>2</sup> RKPJKo 21.12.1994, nr [III-4/A-11/94](#).

<sup>3</sup> RKPJKo 02.05.2005, nr [3-4-1-3-05](#), p 31: „Sellisena on erakond 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.“

<sup>4</sup> Rõhutan seda seepärast, et kui ühiskondlikus sfääris kehtib privaatautonomia põhimõte ja arusaam, et lubatud on kõik, mis ei ole keelatud, siis erakondade osas võivad olla põhiseaduspäraseid ka sellised rangemad piirangud, mis tava mittetulundusühingu puhul oleksid põhiseadusevastased (vt nt piiranguid rahastamisele, aruandlusele jms).

<sup>5</sup> Kõnealusel normist on tuletatud erakonnapõhiõigus. Riigikohus on ka rõhutanud erakondade suurt tähendust poliitilises elus (vt RKÜKo 19.04.2005, nr [3-4-1-1-05](#), p 39).

<sup>6</sup> Nt RKPJKo 02.05.2005, nr [3-4-1-3-05](#), p 30, 31.

<sup>7</sup> EKS § 5 lg 1 ls 2: „Erakonna liikmeks võib olla ka vähemalt 18-aastane teovõimeline Euroopa Liidu kodanik, kes ei ole Eesti kodanik, kuid kes elab püsivalt Eestis.“

<sup>8</sup> Vt ka RKÜKo 01.07.2010, nr [3-4-1-33-09](#), p 40: „Arvestades PS § 3 lg-t 1, mille kohaselt teostatakse riigivõimu ka Euroopa Liidu õiguse (s.t Eesti poolt heakskiidetud aluslepingute ja nendega kooskõlas oleva teisese õiguse) alusel, ja PS § 1 lg-s 1 sisalduvat põhimõtet, tuleb põhiseaduse III peatükki "Rahvas" ja PS § 56 tõlgendada üldkogu

- kolmas tunnus tuleneb erakonna mõistes sisalduva registreerimisdõude ja registreerimise eelduste koosmõjust, mille kohaselt on erakonnana käsitletava ühenduse eelduseks muu hulgas minimaalsuurus 500 liiget (EKS § 6 lg 2).

Leian, et erakonnaseadust tuleb tõlgendada terviklikult, s.t erakonna definitsioonis sisalduvat eesmärki (EKS § 1 lg 1) tuleb sisustada koostoimes eesmärgi saavutamise vahenditega (EKS § 2). Sellest saab järeldada, et erakond kui mittetulundusühing ise vahetult riigivõimu ega kohaliku omavalitsuse pädevusi ei teosta, kuid mängib olulist rolli võimuorganite moodustumisel kandidaatide esitamise, valimiskampaania läbiviimise ning erakonnaliikmete kaudu vastavate organite tegevuses osalemise kaudu. Seetõttu ei näe ma Teie pöördumises sisalduvat probleemi võimalikust vastuolust põhiseadusega.

Kõrvalpõikena lisan, et kui vaadata EKS § 1 lg 1 sõnastust grammatiliselt, siis peaks erakond osalema nii Riigikogu kui kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel ning välistatud on näiteks üksnes nn kohalike erakondade teke, kes seaksid eesmärgiks üksnes konkreetse(te)s volikogu(de)s võimuletuleku („riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse teostamine“). Seda, et üksnes kohalikes huvides tegutsevate erakondade loomise võimaluse väljajätmine oli erakonnaseaduse eelnõus taotluslik, näitab toonase justiitsministri Kaido Kama poolt erakonnaseaduse teise lugemise alguses öeldu: „[...] kuna nii me programmeerime seadusesse sisse maakondlikud erakonnad. Meil tuleb siis näiteks Pärnumaal või Saaremaal erakond, kes alati saab vastavas volikogus mingi arvu hääli, kuid kunagi ei suuda välja arendada üle-eestilisi struktuure. Tõenäoliselt see ei ole meie eesmärk“.<sup>9</sup> Kolmandal lugemisel 11. mail 1994 märkis ka Viktor Niitsoo, et erakonnad peavad olema suutelised „[...] osalema nii riigiasjade juhtimises kui ka minema välja täisnimekirjadega kohalikele valimistele. [...] Lõppude lõpuks ei ole meile vaja selliseid erakondi, kes tegeleksid näiteks üksnes mingi lokaalse probleemiga, kes ei osaleks Riigikogu valimistel või osaleks seal, aga krooniliselt edutult“.<sup>10</sup>

Argumendile, et kehtiv erakonnaseadus ei luba üksnes nn kohalikke erakondi, tugines 2005. a toonane õiguskantsler valimisliitude keelustamise põhiseaduslikkuse järelevalve asjas. Riigikohus aga õiguskantsleriga ei nõustunud antud küsimuses, selgitades, et „.../ erakonnaseadus ei keela ühe valla või linna elanikel kohaliku võimu teostamiseks erakonda moodustada.“<sup>11</sup>

Tulles Teie pöördumises sisalduva teise teema juurde, siis nagu ka ise märgite, ei välista EKS § 1 lg 1 seda, et võiks olla ka muid võimalusi, kuidas inimene saab oma passiivset valimisõigust teostada, et kaasa rääkida ja osaleda avaliku võimu organite moodustumisel. Kehtiv õigus näeb selleks ette üksikkandidaadina kandideerimise ning kohalikel valimistel lisaks valimisliitude moodustamise. Sellest tulenevalt ei näe ma ka antud aspektis EKS § 1 lõikes 1 sätestatud erakonna mõiste põhiseadusvastasust – mõiste ei välista üksikkandidaadina kandideerimist esinduskogu valimistel, et valituks osutununa osaleda avaliku võimu teostamisel.

---

hinnangul selliselt, et ka Euroopa Parlamendi valimistel osalemisega teostab rahvas kõrgeimat riigivõimu. Sellest peatükist tulenevad ka Eesti kodanike põhiõigused hääletada ja kandideerida Euroopa Parlamendi valimistel.“

<sup>9</sup> VII Riigikogu stenogrammid 1994. II köide, lk 1102.

<sup>10</sup> VII Riigikogu stenogrammid 1994. III köide, lk 1499.

<sup>11</sup> Vt RKÜKo 19.04.2005, nr [3-4-1-1-05](#), p 21-22: „Õiguskantsler leiab, et tulenevalt EKS § 1 lg-st 1 peab erakonna eesmärgiks olema nii riigivõimu kui kohaliku omavalitsuse teostamine ning välistatud on isikute poliitilise ühenduse tunnustamine erakonnana, kui selle eesmärgiks on omavalitsuse teostamine üksnes ühe valla või linna tasandil. Üldkogu seda seisukohta ei jaga. Erakonnaseaduse § 1 lg 1 sõnastus ei sea ranget piirangut erakonna registreerimisele või tegutsemisele, kui erakond võtab eesmärgiks võimu teostamise ainult riigi või kohaliku omavalitsuse tasemel. Ka puuduvad erakonnaseaduses normid, mis võimaldaksid erakonna tegutsemist lõpetada või teda karistada, kui erakond ei esita kandidaate valimisteks kõikidel võimutasanditel. Erakonna võimalus oma kandidaate üles seada ning osaleda võimu teostamises nii riigi kui kohalikul tasemel on erakonna õigus, mitte aga kohustus.“

Kolmanda teemana viitasite vaba mandaadi põhimõttele. Kõnealune põhimõte tuleneb PS §-st 62, mille järgi Riigikogu liige ei ole seotud mandaadiga ega kanna õiguslikku vastutust hääletamise ja poliitiliste avalduste eest Riigikogus või selle organis.<sup>12</sup>

Olen seisukohal, et EKS § 1 lõikes 1 sisalduv erakonna mõiste ei piira Riigikogu liikme vaba mandaati või et vaba mandaadi põhimõtte tõttu tuleks lugeda erakonna mõiste põhiseadusevastaseks.

Riigikogu liige on lähtudes oma maailmavaatest vaba liituma erakonnaga, sealt välja astuma ning ka muutma oma erakondlikke eelistusi, s.o liikuma ühest erakonnast teise. Eeltoodud sammud ei mõjuta tema kui Riigikogu liikme staatust – ta jääb Riigikogu liikmeks. Riigikohus on rõhutanud, et „Ennekõike tähendab vaba mandaadi põhimõte, et Riigikogu liiget ei saa tagasi kutsuda ei rahvas, kes teda on valinud, ega erakond, kelle nimekirjas kandideerides ta on parlamenti valitud. Selle põhimõtte järgi ei esinda Riigikogu liige Riigikogus mitte üksnes oma valijate huve, vaid teostab riigivõimu kogu rahva esindajana. Teiseks tuleneb vaba mandaadi põhimõttest, et parlamendi liige peab saama langetada poliitilisi valikuid oma südametunnistusest lähtuvalt. Seejuures kuulub Riigikokku valitud isiku vabast mandaadist tulenevate õiguste hulka vabadus oma maailmavaatelisi seisukohti ja/või erakondlikke eelistusi muuta ilma ohuta saada seetõttu rahvaesindusest eemaldatud. Samuti tuleneb vaba mandaadi põhimõttest, et Riigikogu liige ei ole seotud valimiste eelsel ajal antud lubadustega.“<sup>13</sup>

Tõsi, erakondlike eelistuste muutmisega võivad kaasned negatiivsed tagajärjed Riigikogu liikmele kuuluvate õiguste mahule (nt fraktsiooni kuulumine ja sellest lähtuvalt fraktsioonile kuuluvate õiguste teostamine, mis erakonnatul Riigikogu liikmel puuduvad). Kas ja mil määral on põhiseaduspäraseid fraktsiooni moodustamisele seatud piirangud ja fraktsioonile antud n-õ eriõigused, on omaette küsimus, mida on põhjalikumalt käsitletud ka Riigikohus.<sup>14</sup>

Eeltoodust nähtuvalt, kuigi erakond tõepoolest vahetult ise ei teosta avalikku võimu, vaid teeb seda läbi esindajate, sh arvestades vaba mandaadi põhimõtet, ei saa seda pidada siiski argumentiks, miks EKS § 1 lg 1 peaks olema põhiseadusega vastuolus. Erinevaid õigusnorme tuleb tõlgendada koostoimes, leidmaks nende eesmärgi- ja põhiseaduspärase sisu. Silmas pidades eelkirjeldatud erakondade erilist rolli ühiskonnas, on põhjendatud erakonna mõiste defineerimine võimu teostamise eesmärgiks seadmise läbi.

Austusega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Nele Parrest  
õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri ülesannetes

Nele Parrest 693 8400  
Nele.Parrest@oiguskantsler.ee

<sup>12</sup> Kohaliku omavalitsuse volikogu liikme vaba mandaadi kohta vt täpsemalt V. Olle jt. [Kommentaariid §-le 156, p 1.4.](#)

<sup>13</sup> RKPJKo 02.05.2005, nr [3-4-1-3-05](#), p 15.

<sup>14</sup> Vt RKPJKo 02.05.2005, nr [3-4-1-3-05](#).