



ÕIGUSKANTSLER

Raivo Uukkivi
Rae Vallavolikogu liige

Teie 16.04.2010 nr

Õiguskantsler 18.11.2011 nr 6-11/100922/1105695

Lõppvastus

Austatud hr Uukkivi

Tänan Teid veelkord pöördumise eest, milles palute minu seisukohta selle kohta, kas fraktsioonidele saab anda pädevust kohaliku omavalitsuse üksuse põhimäärusega, kui selleks ei tulene volitusnormi seadusest.

Võtsin Teile juba saadetud menelusteatas seisukoha, et kuigi seadus seda ette ei näe, on fraktsioonide moodustamine kohaliku omavalitsuse üksuse volikogus lubatav lähtuvalt Eesti Vabariigi põhiseaduse § 154 lõikest 1 tulenevast kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõttest. Osundasin ühtlasi, et mul on plaanis eraldi analüüsida küsimust fraktsioonide moodustamise tingimustest ning fraktsioonidele antud kompetentsidest. Lubasin pöörata sealjuures tähelepanu ka Rae valla põhimäärusele ning teavitada teid analüüsi tulemustest (mida käesolevaga teengi).

Fraktsioone puudutava regulatsiooni kehtestamine põhimääruses on osa kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusest. Seega on kohalik omavalitsus põhimõtteliselt vaba otsustama, kas fraktsioonid põhimääruses ette näha või mitte.¹

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses on fraktsioonidega seonduvat käsitletud fraktsiooni moodustamise tingimuste aspektist. Riigikohus leidis lõpptulemusena järgnevat: „Seadusandjal on õigus, võttes arvesse parlamendi tõhusa toimimise eesmärki, sätestada kodukorra seaduses või muus Riigikogu tööd reguleerivas õigusaktis ka fraktsiooni moodustamise alused ja tingimused. [...] Küll peab seadusandja fraktsiooni instituudi kujundamisel arvestama põhiseaduslike väärtustega, mida fraktsioonide moodustamisele ja neisse kuulumisele seatud kitsendustega võidakse kahjustada. Selliste väärtustena võivad kõne alla tulla [...] vaba mandaadi põhimõte ning põhiseaduse § 12 lõike 1 esimeses lauses sisalduv seadusloome võrdsuse nõue. [...] seadusandja on vaba kujundama fraktsioonide moodustamise aluseid ja tingimusi ning fraktsioonide õigusi määrani, millega ei sekkuta põhiseadusevastaselt Riigikogu liikme vaba mandaadi teostamise ega kohelda Riigikogu liikmeid nende mandaadi teostamisel põhjendamatult ebavõrdselt. [...] Kolleegium märgib, et seadusandjal on lähtuvalt parlamendi isekorraldusõigusest

¹ Märgin siinkohal, et kuna fraktsioonide moodustamine teenib eesmärki tõhustada volikogu tööd (sarnase maailmavaatega volikogu liikmed saavad fraktsiooni kaudu teostada oma õigusi ühiselt ja see võimaldab eelkõige ajavõitu volikogu istungil), siis on puhtalt otstarbekuse küsimus, kas fraktsioonid moodustada või mitte – teisisõnu ei saa väita, et fraktsioonide puudumisega põhimäärusest kaasneks volikogu liikmete õiguste riive.

[...] õigus teha valik erinevate fraktsioonikontseptsioonide vahel. Seadusandja ei saa aga fraktsiooni mõistet kujundada selliselt, et õigus ühineda fraktsioonidesse muutuks fiktiivseks või et seatud piirangutega kitsendataks ebaproportsionaalselt Riigikogu liikmete põhiseaduslikke õigusi või muid põhiseaduslikke printsiipe. [...] Kolleegium leiab, et riigikogu kodukorra seaduses sisalduv fraktsioonide regulatsioon teenib kahesuguseid eesmärke. Nendeks eesmärkideks on parlamendi tõhusa toimimise tagamine ning proportsionaalse valimissüsteemi eesmärkide toetamine. [...] Harilikult on fraktsioon samasse erakonda kuuluvate parlamendiliikmete ühendus, kus vahetatakse arvamusi ja kujundatakse poliitilise jõu seisukoht seaduseelnõu või riikliku tähtsusega küsimuse, isiku valimise või nimetamise või muu parlamendi tegevusvaldkonda kuuluva otsustuse osas. Fraktsioonid annavad võimaluse valmistada ette ühiseid algatusi ja vahetada informatsiooni ning muul moel maailmavaatelisi seisukohti koondada. [...] Sellise koondamisfunktsiooni kandjana teenivad fraktsioonid ja nende moodustamisele piirangute seadmine parlamendi töö hõlbustamise eesmärki. Parlamendi tõhus toimimine on Riigikogu liikmete õiguste piiramise eesmärgina legitiimne. [...] Piiramatu fraktsioonivabadus võib selle legitiimse eesmärgi kontekstis viia näiteks olukorrani, kus parlamendis esindatud poliitiline jõud saab menetluslike eeliste saavutamiseks moodustada oma liikmetest mitu väikefraktsiooni suvalisel ajahetkel ning suvalise arvu liikmetega, samuti kontrollimatute fraktsioonivahetusteni näiteks erakondlike konfliktide lahendamise eesmärgil. Fraktsioonide moodustamise aluste ja tingimuste reguleerimata jätmine oleks eelnimetatud ohte silmas pidades parlamendi tõhusat töökorraldust takistav. [...] proportsionaalse valimissüsteemi toimimise kindlustamiseks on õigustatud fraktsiooni moodustamise õiguse andmine üksnes nendele isikutele, kes soovivad parlamendis ellu viia poliitilist programmi, millega seotult nad parlamenti valiti. [...] Samas on fraktsiooni moodustamise piirangud vahendiks, mis toetavad pärast valimisi ühe erakonna poolt moodustatud fraktsiooni püsivust. Nende piirangutega antakse teatud eelis pärast Riigikogu valimisi koheselt ühe erakonna poolt moodustatud fraktsioonidele, mis soodustab proportsionaalse valimissüsteemi ja erakonnademokraatia eesmärkide realiseerumist. [...] Abinõu mõõdupärasuse hindamisel on kaalutavateks väärtusteks vaba mandaadi ja selle võrdse teostamise põhimõtte ning valimiste proportsionaalsuse ja sellega seotud erakonnademokraatia põhimõtte. [...] Proportsionaalsuse üle otsustamisel tuleb kõigepealt vaadelda, millised on erinevused sõltumatute parlamendiliikmete õigustes lüüa kaasa parlamentaarses otsustusprotsessis, võrreldes fraktsioonidega.² Põhimõtteliselt sama kehtib *mutatis mutandis* ka volikogu puhul. Lisaksin siinkohal veel, et silmas tuleb pidada ka vähemuse kaitse põhimõtet.³

Sellest võib järeldada, et fraktsiooni moodustamise tingimustest isegi olulisem on küsimus, kas ja millised mõjutused tulenevad fraktsioonide moodustamisest esinduskogu üksiku⁴ liikme õigustele, ehk teisisõnu küsimus volikogu liikme kollegiaalsete õiguste mõjust individuaalsetele õigustele. Fraktsioonile antud õigused ei tohi mõjutada volikogu liikme individuaalseid õigusi⁵ sedavõrd negatiivselt, et see annab tulemuseks vaba mandaadi, vähemuse kaitse või (mandaadi teostamisel) võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumise. Seega tuleb fraktsiooni puudutava regulatsiooni kujundamisel saavutada kohane tasakaal ühelt poolt esinduskogu tõhusa toimimise ja teiselt poolt nimetatud põhimõtete vahel.

² RKPJKo 02.05.2005, nr 3-4-1-3-05, punktid 13, 14, 22, 24-26, 32, 36 ja 37.

³ Vt vähemuse kaitse põhimõtte kohta nt L. Lust. Esinduskogu liikme kompetentsist rõhuga kohaliku omavalitsuse volikogul. – Juridica, 2010, nr 9 (lk 699-712), p 2.1.2.

⁴ Edaspidi on rõhutusest „üksik“ loobutud.

⁵ Volikogu liikme individuaalsete õiguste kohta vt pikemalt nt V. Olle. Volikogu liikme individuaalõigused. – Juridica, 2011, nr 4, lk 281-297; L. Lust. Esinduskogu liikme kompetentsist rõhuga kohaliku omavalitsuse volikogul. – Juridica, 2010, nr 9, lk 699-712.

Rae valla põhimääruses⁶ (põhimäärus) annavad õigusi ühtmoodi nii volikogu liikmele kui ka fraktsioonile põhimääruse § 12 lg 7, § 20 lõiked 1 ja 4, § 25 lõiked 4, 8, 9 ja 19, § 28 lg 2, § 29 lg 3, § 32 lg 2, § 34 lg 2, § 37 lg 1, § 38 lg 1 ning § 50 lg 4. Põhimääruse § 36 lg 6, mis reguleerib fraktsiooni õigusi, ei anna fraktsioonile ühtegi õigust, mis volikogu liikmel puuduks (s.t volikogu liikmele on samad õigused tagatud põhimääruse teiste sätetega). Ka põhimääruse § 20 lg 1 teine lause („*Volikogu istungeid valmistavad ette volikogu alatised ja ajutised komisjonid ning fraktsioonid.*“) ei piira iseenesest volikogu liikme õigusi, sest istungi ettevalmistamine fraktsioonis võimaldab lihtsalt sarnase maailmavaatega volikogu liikmetel päevakorrakpunkti suhtes ühisele seisukohale jõudmise võimaluste üle läbi rääkida. Sellised eelläbirääkimised ei võta samas volikogu liikmetelt vaba mandaadi põhimõttele tuginevat õigust toetada volikogus teistsugust seisukohta ja hääletada sellele vastavalt. Seega minu hinnangul ei ole Rae valla põhimääruses kalduvus kõrvale tasakaalust esinduskogu tõhusa toimimise ja eelnimetatud põhimõtete vahel.

Täna Teid veelkord pöördumast ning ühtlasi vabandan analüüsi tulemuste viibimist.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

⁶ Kätesaadav: http://www.rae.ee/index.php?option=com_content&task=view&id=60&Itemid=81.